

COMPARAÇÃO DO SERVIÇO CIVIL BRASILEIRO FRENTE AO PORTUGUÊS SOBRE A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

João Abreu de Faria Bilhim

62





Enap *Cadernos*

 **FLACSO**
BRASIL

Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público

João Abreu de Faria Bilhim

Expediente

Presidente

Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

Diretor-Executivo

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras (substituto)

Diretora de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor

Fernando de Barros Filgueiras

Projeto gráfico e Capa

Ana Carla Gualberto Cardoso

Revisão gráfica

Amanda Soares Moreira

Editoração eletrônica

Erica Carneiro Passos de Carvalho



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) é um organismo internacional, autônomo e de natureza intergovernamental, fundado em 1957 pelos Estados Latino-Americanos que acolheram uma recomendação da XI Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Atualmente, é composta por 19 Estados-membros que desenvolvem atividades acadêmicas, pesquisas e modalidades de cooperação em 14 países da América Latina e do Caribe, além da Espanha. Todas essas unidades compõem o Sistema Flacso.

A Flacso no Brasil, com sede na cidade de Brasília e duas unidades, uma no Rio de Janeiro e outra em São Paulo, a Flacso Brasil desenvolve atividades de pesquisa e de formação nas áreas de educação, direitos humanos, saúde, juventude, violência.



 *Cadernos*

 **FLACSO**
BRASIL

Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público

João Abreu de Faria Bilhim

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B5957c Bilhim, João Abreu de Faria

Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público / João Abreu de Faria Bilhim. -- Brasília: Enap, 2019.

53 p. : il. -- (Cadernos Enap, 62).

Inclui bibliografia
ISSN: 0104-7078

1. Serviço Público – Brasil. 2. Serviço Público – Portugal. 3. Serviço Público – Profissionalização. 4. Administração Pública. 5. Serviço Civil. I. Título. II. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

CDU 35.081(81:469)

Ficha catalográfica elaborada por: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2019

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

I. Introdução	7
II. Contexto Português e Brasileiro da profissionalização do Serviço Público	9
1. O sistema de gestão de pessoas	9
2. Modalidades da Relação Jurídica de Emprego Público	9
3. Racionalização, mobilidade	15
III. A profissionalização do serviço público em Portugal e Brasil	25
4. Carreiras	25
5. Cargos dirigentes	30
6. Avaliação do desempenho	37
7. Regime remuneratório	42
IV. Conclusão	49
a. Sistema de gestão de pessoas	49
b. Modalidades da relação jurídica de emprego público	50
c. Racionalização, mobilidade	50
d. Valorização profissional	51
e. Gestão de carreiras	51
f. Recrutamento para cargos dirigentes	51
g. Avaliação de desempenho	52
h. Remuneração	52



I. Introdução

Neste relatório final da pesquisa, descrevem-se as principais características de cada um dos sistemas do serviço civil em Portugal e no Brasil, procurando-se realçar, na conclusão, os pontos positivos de cada país no quadro da evolução atual da administração pública.

A metodologia utilizou fontes documentais primárias e raras vezes lançou mão de fontes secundárias. Seguiu-se uma metodologia mais qualitativa de análise de conteúdo dos diplomas legais, por meio da análise documental, nos quais se baseiam os sistemas e os processos e técnicas de gestão de pessoas. Foi usado o método da entrevista a observadores qualificados, identificados por processo não aleatório. Foram consideradas as recomendações e em particular as limitações referidas por Pollitt¹ na elaboração de estudo comparativos em administração pública.

Para maior facilidade de comparação entre a profissionalização do serviço civil de Portugal e do Brasil, dividimos o relatório em três partes: *O contexto da profissionalização do serviço civil*; *A profissionalização do serviço civil*; *Conclusão*. Na primeira parte, examina-se o sistema de gestão de pessoas; modalidades da relação jurídica de emprego público; racionalização, mobilidade. Na segunda parte, trata-se a gestão de carreiras; recrutamento para carreiras e para cargos; avaliação do desempenho; regime remuneratório. Na terceira parte, conclui-se salientando-se os temas fundamentais da profissionalização do serviço civil: valorização de funcionários; concurso competitivo para as carreiras; concurso competitivo para cargos dirigentes; gestão do desempenho; remuneração.

À partida, importa clarificar que ambos os países estabelecem a diferença entre administração direta e indireta do Estado. À administração direta pertencem os serviços centrais e periféricos do Estado (apenas com autonomia administrativa) e à indireta ligam-se os serviços e fundos personalizados (autonomia administrativa e financeira). A administração autónoma agrega a administração regional (Madeira e Açores), a administração local (municípios e freguesias).

Acontece que este trabalho de pesquisa está centrado apenas na administração direta e indireta, ou seja na “administração central do Estado”, deixando de lado as entidades públicas empresariais (EPE), conhecidas no Brasil como as “estatais”, e a administração autónoma, que, em Portugal, corresponde às regiões autónomas e ao poder local e, no Brasil, por ser uma federação, corresponde aos estados e aos municípios ou prefeituras. Encontram-se ainda afastados dos nossos objetivos os órgãos e serviços de apoio dos órgãos de soberania e aos órgãos e serviços de apoio de órgãos independentes do Estado.

Desde os anos oitenta do século passado, a gestão de pessoas na administração pública tem paulatinamente transitado da esfera do direito público (teoria da função pública) para o domínio – direta ou indiretamente – do contrato individual de trabalho, ou seja, tem-se operado uma fuga para o direito privado, consequência do movimento da Nova Gestão Pública e do Novo Estado Weberiano.

Num estudo levado a cabo em Inglaterra por George Boyne² e colegas, chegaram à conclusão que o modelo de gestão de recursos humanos do sector público é mais paternalista, estandardizado e coletivizado do que o modelo privado. Aliás este espartilho burocrático reconhecido no Reino Unido, país onde existe uma cultura administrativa civilista sem recursos ao direito administrativo, ainda prevalece em todas as áreas operacionais ou de *staff* da administração, em Portugal e no Brasil, apesar desta deriva para o direito privado.

Em geral, a conclusão que ressalta deste estudo é a de que o serviço civil, tanto em Portugal, quanto no Brasil, apresenta atualmente uma tendência comum para a perfilhação de processos de gestão de pessoas oriundos do setor privado, ou seja, há uma espécie de fuga para o direito privado ou de inspiração no direito privado, nomeadamente no contrato individual de trabalho civilista. Esta tendência está claramente plasmada nas páginas deste relatório sobressaindo a maior incidência na administração central do Estado em Portugal.

Importa ainda sublinhar que este relatório, dadas as circunstâncias subjacentes à sua produção, não passa de uma abordagem preliminar ao estudo comparado do serviço civil brasileiro frente ao português, exigindo, assim, se tal for considerado oportuno, o aprofundamento de algum dos tópicos aqui contidos através de futuros trabalhos de pesquisa destinados a detalhar os pontos que de uma forma holística aqui são referidos.

¹ Christopher Pollitt e Geert Bouckaert (2002) Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional, *Revista do Serviço Público*, Ano 53, Número 3, Jul-Set.

² Farnham, D.; Horton, S. Managing people in the public services. London: Macmillan, 1996.



II. Contexto português e brasileiro da profissionalização do serviço público

1. O sistema de gestão de pessoas

1.1 Portugal

Em Portugal, o diploma básico regulador dos princípios gerais em matéria de regimes de vinculação, de carreiras, de recrutamento e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas é a Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, conhecida por LVCR, que veio revogar quase toda a legislação anterior e representa a maior reforma do sistema de gestão de pessoas feita em Portugal depois da revolução de abril de 1974.

A vocação englobante da sua disciplina normativa e a marca de rutura que, em muitos aspetos, lhe está associada relativamente ao regime atual, exprimem-se bem através do extenso âmbito da sua norma revogatória, que abrange, grosso modo, legislação produzida nos últimos trinta anos, sobre as mais variadas dimensões da organização da administração pública e da gestão das pessoas.

É um regime novo que abrange múltiplos aspetos relativos ao estatuto jurídico por que se pauta o exercício de funções públicas, entendida esta expressão no seu sentido mais nobre, desde a dimensão pública da atividade desenvolvida aos princípios por que se rege a estruturação das carreiras e a evolução profissional dos trabalhadores que no âmbito delas se efetiva, bem como o respetivo estatuto remuneratório, passando pelo regime de incompatibilidades a que se encontram sujeitos, entre muitas outras matérias.

Trata-se de um diploma com um grande impacto em toda a administração pública, exigente em matéria de planeamento de gestão dos recursos humanos e sua articulação com a gestão orçamental e alargando os poderes de gestão dos dirigentes.

Os nºs 1, 2 e 3 do artigo 3º da LVCR referem-se à aplicabilidade objetiva. O nº 5 do artigo 3º da LVCR é claramente de não aplicabilidade objetiva às entidades públicas empresariais (EPE), vulgarmente conhecidas por empresas públicas. Acontece que os nºs 1 e 2 do artigo 2º da LVCR referem-se à aplicabilidade subjetiva (trabalhadores que exercem funções públicas e funcionários e agentes de outras pessoas coletivas como EPE's ou sociedades anónimas de capital público). O nº 3 do artigo 2º da LVCR é de não aplicabilidade subjetiva (militares das Forças Armadas e pessoal militarizado – GNR; o caso especial dos magistrados). Assim, este diploma aplica-se aos serviços e organismos da Administração Pública, em sentido lato.

A LVCR tenta equilibrar os dois paradigmas da gestão de pessoas no setor público: legalidade e gestão. Qualquer dos paradigmas apresenta vantagens e desvantagens. O da legalidade confere segurança e certeza jurídicas e tem desvantagens tais como atos vinculados, insuscetíveis de adaptação a especificidades do caso concreto; escassa preocupação com fatores como economia, eficácia, eficiência, motivação. Quanto ao paradigma da gestão, entre as suas vantagens destacam-se os atos discricionários, adaptáveis às especificidades do caso concreto; preocupação com a economia, eficácia, eficiência, motivação. No que às desvantagens diz respeito, salientam-se menor segurança e certeza jurídicas e maiores ocasiões para desvios de poder.

A visão tradicional da legalidade mantém a sua importância no caso da cultura administrativa portuguesa em virtude desta assentar na matriz francesa napoleónica e nos princípios jurídicos de administração de Bonnin³. Começa, entretanto a emergir a visão da gestão, como consequência do impacto da Nova Gestão Pública e de outras correntes que têm contribuído para a reforma da cultura administrativa de Portugal. Neste diploma o legislador procurou equilibrar ambas as visões, dando espaço à nova visão sem pôr muito em causa a matriz jurídica tradicional.

A LVCR tentou, o que não fora possível até então em Portugal, equilibrar os dois paradigmas, da legalidade e da gestão, em um mesmo diploma legal sobre a gestão das pessoas ou, de acordo com a letra da lei, a gestão de recursos humanos. Na prática, esta lei-quadro adota instrumentos e processos de gestão dentro de um quadro de legalidade, balizador desse mesmo sistema de gestão.

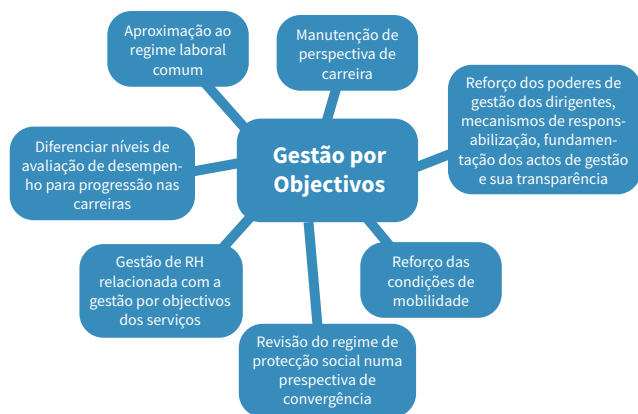
O princípio orientador desta nova lei-quadro é o da gestão por objetivos. Em meados dos anos noventa do século passado, emerge um movimento, oriundo do Departamento de Gestão e Administração Pública do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, cuja visibilidade externa se fez sentir através da iniciativa “Forum 2000, Renovar a Administração”, que conseguiu impor uma agenda de reforma administrativa baseada no paradigma da gestão por oposição ao da legalidade e em particular logrou colocar na ordem do dia a gestão por objetivos, que marcou todas as reformas da administração que tiveram lugar entre 1995 e 2015.

Ao colocar a gestão e em particular a gestão por objetivos no centro de todos os processos de gestão das pessoas, encetou-se uma revolução na postura tradicional dos funcionários ou servidores do Estado. Até então à pergunta “o que faz quotidianamente no seu serviço” obtinha-se a resposta “interpreto e aplico a lei”; agora a resposta mudaria para “melhor permanentemente o que faço e a forma como o faço”. Assim, o grande objetivo da LVCR era mudar esta postura, marcada por uma cultura administrativa hierárquica, patrimonialista, arrogante, em

³ BILHIM, J.; RAMOS, R.; PEREIRA, L. M. Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 14, Universidad Externado de Colombia, p. 91-125, 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n14.07>

que a humildade do serviço público estava ausente.

Figura 1 – Aspectos implicados na gestão por objetivos



Fonte: Elaboração própria

Os princípios da gestão de pessoas na administração pública nos termos da LVCR são os seguintes: ciclo de gestão; mapas de pessoal; cotejo dos mapas de pessoal com os recursos disponíveis; gestão das despesas com pessoal.

A grande importância desta lei-quadro está no facto de, pela primeira vez na história da administração pública em Portugal, o gestor público, antes de assinar um contrato de trabalho em funções públicas, ter de pensar nas consequências financeiras (antes os sistemas de gestão de pessoas e de gestão financeira não estavam acoplados) e, antes de promover um profissional, ter de pensar no contributo efetivo que ele trouxe para a melhoria da qualidade da performance do serviço (antes era consequência de ter satisfeito um conjunto de procedimentos nos quais não relevava o resultado do trabalho).

Em consequência desta opção teórica e política, a gestão de pessoas passou a estar integrada no ciclo de gestão. Abandonando a posição funcionalista tradicional, este ciclo percorre as seguintes fases: i) a fixação de objetivos (arts. 8º nº 1-a, 11º nº 2 e 81º n.ºs 1 e 3 SIADAP); ii) elaboração do QUAR (arts. 10º e 81º nº 1 SIADAP); iii) elaboração do plano de atividades (arts. 8º nº 1-c SIADAP, 4º nº 1 LVCR e 1º nº 2 DL nº 183/96, de 27/9); iv) elaboração do despacho de alteração das unidades orgânicas flexíveis (art. 4º nº 1 LVCR); v) elaboração do mapa de pessoal (arts. 8º nº 1-b SIADAP e 4º nº 1 e 5º LVCR); vi) elaboração da proposta de orçamento (arts. 8º nº 1-b SIADAP e 4º n.ºs 1 e 2 LVCR); vii) avaliação do desempenho do ano anterior e a desagregação dos objetivos (arts. 71º e 9º nº 2 SIADAP); viii) monitorização/revisão dos objetivos fixados (art. 8º nº 1-d SIADAP); ix) elaboração do relatório de atividades/balanço social/relatório de autoavaliação (arts. 8º nº 1-e e 31º nº 1-a SIADAP).

Os mapas de pessoal seguem as seguintes fases: construção, aprovação e publicitação dos mapas de pessoal (art. 5º LVCR); referência à indeterminação ou

determinação da relação jurídica de emprego público; alterabilidade a qualquer momento dos mapas de pessoal desde que esteja garantida a cobertura orçamental.

A base legal dos mapas de pessoal com os recursos disponíveis é o art. 6º da LVCR e os arts. 9º e 10º da Lei 12-A/2010, de 30/6. Na sua elaboração, é necessário atender: preferência pela ocupação de postos de trabalho por tempo indeterminado; recrutamento por tempo indeterminado; preferência para quem tenha relação por tempo indeterminado; preferência para quem tenha relação por tempo indeterminado (no ativo ou em SME); último recurso do recrutamento; quem não tenha relação por tempo indeterminado (depende de parecer favorável do MFAP); caso especial dos trabalhadores dos órgãos e serviços das administrações regionais e autárquicas (art. 22º Lei do Orçamento do Estado – LOE de 2010); possibilidade de fusão de ambas as fases do recrutamento; pessoal excessivo: dispensa preferencial de pessoal com relação por tempo determinado; se necessário, dispensa de outro pessoal determinado em procedimentos de reorganização de serviços.

Quanto à gestão das despesas com pessoal, salienta-se a sua base legal no art. 7º da LVCR; a existência de duas rubricas de despesas com o pessoal – para remunerações do pessoal em funções, para alteração das suas posições remuneratórias e para novos recrutamentos e para prémios de desempenho; dotações fixadas aquando da aprovação do orçamento; dirigente máximo gere dotação disponível entre alterações de posições remuneratórias (se necessário, discriminando a causa) e novos recrutamentos (decisão no prazo de 15 dias); afetação do remanescente aos prémios de desempenho.

Os principais vetores da reforma da LVCR dizem respeito aos seguintes regimes: vinculação, carreiras, recrutamento e remuneração. Todavia estes quatro regimes estão pela primeira vez integrados num novo contexto de gestão. Até ao presente cada um destes regimes era apresentado, no mesmo ou em diferentes diplomas legislativos, sem qualquer contextualização do modelo de gestão. Agora é o modelo de gestão que permite ler e interpretar cada um destes regimes num processo em que os dirigentes passam a dispor de maior margem de liberdade de decisão e menor capacidade para se desresponsabilizar, refugiando-se na lei. A lei permite agora que o gestor se assuma como tal assumindo a responsabilidade da sua escolha.

A gestão dos recursos humanos abandona o conceito de quadro de pessoal rígido, fixado no momento da criação orgânica do serviço e é agora baseada em mapas de pessoal de atualização anual, com identificação dos postos de trabalho necessários. A execução das atividades encontra-se condicionada pelas atribuições, objetivos (anuais e plurianuais) e recursos financeiros disponíveis do organismo. No orçamento anual de cada serviço, é fixado: o montante destinado a encargos com o pessoal em funções; o montante destinado ao preenchimento de novos postos de trabalho; o montante destinado a mudanças de posições remuneratórias

dos trabalhadores do serviço; o montante destinado à atribuição de prémios de desempenho dos trabalhadores do serviço.

A gestão da despesa com pessoal tem de garantir as remunerações dos trabalhadores e a alteração de posicionamento remuneratório (10 pontos – avaliação desempenho automáticas). Deve incluir ainda as consequências orçamentais previstas para opções de gestão, nomeadamente recrutamento de novos trabalhadores (artigos 50º e seguintes); alterações de posicionamento remuneratório não obrigatórias (artigos 46º e seguintes); atribuição de prémios de desempenho (artigos 74 e seguintes).

Assim, a LVCR consagra uma grande amplitude de decisão ao dirigente, que, desde que tenha orçamento, pode tomar as decisões que entender nas matérias acabadas de enunciar sem que tenha de pedir autorização ao membro do governo. Até à entrada em vigor da LVCR, um dirigente não poderia recrutar um funcionário, mesmo tendo orçamento disponível, sem ter lugar no quadro de pessoal. O paradigma jurídico cede lugar ao orçamental, ou seja, ao da disponibilidade financeira para cobrir a despesa. No paradigma anterior, o impacto financeiro era desprezado; mas agora representa o foco da decisão.

O recrutamento de novos trabalhadores e alterações de posicionamento remuneratório não obrigatórias estão dependentes do grau de alcance dos objetivos e atividades do órgão ou serviço; e da motivação dos trabalhadores. E a atribuição de prémios de desempenho está dependente do nível de desempenho atingido pelo órgão ou serviço no ano anterior ao ano da preparação da proposta de orçamento.

A opção gestonária permite ao dirigente máximo de cada serviço optar pela afetação integral das verbas orçamentais apenas a um destes tipos de encargos: i) recrutamento de novos trabalhadores; ii) atribuição de prémios de desempenho; iii) alterações de posicionamento remuneratório não obrigatórias aos atuais funcionários. Quando não for utilizada a totalidade das verbas em recrutamentos e reposicionamentos remuneratórios, a parte remanescente acresce às verbas destinadas aos prémios.

O dirigente máximo decide se, e em que medida se propõe suportar encargos decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório (art. 46º). Esta decisão, fundamentadamente, deve fixar: o montante máximo, com as desagregações necessárias, dos encargos a suportar pelo serviço; o universo das carreiras e categorias em que as alterações de posicionamento remuneratório podem ter lugar.

A determinação do universo a desagregar deve ter em conta: i) a atribuição, competência, ou atividades que os trabalhadores de determinada carreira ou categoria devem executar; ii) a área de formação académica ou profissional, quando esta tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos nos mapas de pessoal; iii) as alterações podem não ter lugar em todas as carreiras, nem em todas as categorias de uma carreira, nem ainda relativamente a todos

os trabalhadores de determinada carreira ou categoria. Esta decisão é pública, devendo ser afixada no serviço e inserida em página eletrónica.

Quem preenche os universos definidos no artigo 46º quanto a alteração de posicionamento remuneratório? Os trabalhadores do serviço (onde quer que exerçam funções) que tenham obtido, nas últimas avaliações do desempenho referentes às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram (art. 47º), duas menções máximas consecutivas; três menções imediatamente inferiores às máximas consecutivas; ou cinco menções imediatamente inferiores às referidas, desde que consubstanciem desempenho positivo, consecutivas. Uma vez determinados os trabalhadores em cada um dos universos definidos, são ordenados, dentro de cada universo, por ordem decrescente de classificação quantitativa, obtida na última avaliação de desempenho.

A alteração é obrigatória quando, independentemente dos universos referidos, o trabalhador tenha acumulado 10 pontos nas avaliações de desempenho durante o posicionamento remuneratório em que se encontra. Os 10 pontos são contados da seguinte forma: i) 3 pontos por cada menção máxima; ii) 2 pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima; iii) 1 ponto por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo; iv) -1 ponto por cada menção, correspondente ao mais baixo nível de desempenho.

Enquanto ainda que não se encontrem reunidos os requisitos mencionados, o dirigente máximo, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação (CCA) (art.º 48º), pode: excecionalmente, alterar para a posição remuneratória imediatamente seguinte o trabalhador que, na última avaliação de desempenho, tenha obtido a menção máxima ou imediatamente inferior; determinar que a alteração do posicionamento na categoria do trabalhador se opere para qualquer outra posição remuneratória seguinte àquela em que se encontra (tendo como limite a posição remuneratória máxima para a qual tenham alterado o seu posicionamento os trabalhadores que, no mesmo universo, se encontrem ordenados superiormente). Estas alterações são particularmente fundamentadas e tornadas públicas com o teor integral da respetiva fundamentação e do parecer do CCA.

O recrutamento de novos trabalhadores assenta no seguinte pressuposto: impossibilidade ou inconveniência de assegurar o cumprimento dos objetivos do serviço com o pessoal ativo; pode apresentar um juízo de avaliação sobre os índices de produtividade dos trabalhadores existentes e do nível remuneratório que em função deste índice lhes deve competir.

Em função deste juízo, o dirigente pode optar pela abertura de concurso. Verificada a necessidade de preenchimento de novos postos de trabalho e assegurada a respetiva dotação orçamental, os serviços publicitarão obrigatoriamente procedimento de seleção.

Neste caso, a regra é a seguinte: só pode ser candidato ao procedimento quem seja titular de nível habilitacional e área de formação correspondentes ao grau de complexidade da carreira e categoria do posto de trabalho a ocupar. E a exceção é a seguinte: aquando da publicitação do procedimento, pode prever-se a possibilidade de candidatura de quem, não sendo titular de habilitação específica, considere dispor da experiência profissional ou formação necessárias (exceto se lei especial exigir título ou preenchimento de certas condições); possibilidade de candidatura por qualquer trabalhador, independentemente da sua carreira, categoria ou posição remuneratória.

O posicionamento do trabalhador recrutado numa das posições remuneratórias da categoria é objeto de negociação com a entidade empregadora pública. Mecanismo inovador de fixação inicial da remuneração do contratado – permite negociação do escalão retributivo, que tem por base uma fundada expectativa quanto ao nível qualitativo da prestação laboral, que deve ter como referência as posições remuneratórias ocupadas pelo pessoal ativo. Não precisa de ser colocado no início da carreira como sempre acontecera.

A negociação salvaguarda alguns critérios de equidade e transparência. Assim, a determinação do posicionamento remuneratório tem em consideração a posição relativa dos candidatos na lista de graduação – tem em conta mérito relativo dos candidatos; o posicionamento em concreto resulta da negociação, por escrito, entre trabalhador e dirigente máximo do serviço; a falta de acordo com determinado candidato determina a negociação com o que se lhe siga na ordenação; a este candidato não pode ser proposto posicionamento remuneratório superior ao máximo que tinha sido proposto e não aceite por qualquer dos candidatos que o antecedem naquela ordenação; após o encerramento, a documentação relativa aos procedimentos concursais é pública e de livre acesso.

Quanto à atribuição de prémios de desempenho, a LVCR permite que, aos trabalhadores que obtenham classificações mais elevadas – a menção máxima ou a imediatamente inferior a ela – e exerçam funções no órgão ou derviço, seja atribuído um prémio pecuniário, de prestação única, no quadro das disponibilidades orçamentais destinadas a esse fim. O dirigente máximo fixa, fundamentadamente, no prazo de 15 dias após o início de

execução do orçamento, o universo de cargos, carreiras e categorias em que a atribuição de prémios de desempenho pode ter lugar, com as desagregações necessárias do montante disponível em função de tais universos.

1.2 Brasil

A grande diferença entre Portugal e Brasil em matéria de gestão de pessoas na administração central do Estado e na administração federal prende-se com o conceito de função pública. Portugal, com a publicação da LVCR em 2008, rompeu com a tradição secular de que todo o servidor/funcionário estava sujeito ao regime da nomeação e não do contrato. O Brasil ainda mantém-se fiel à tradição da nomeação para todo o servidor de carreira, quando em Portugal apenas os titulares de funções de autoridade e soberania continuam em tal regime.

A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 1975, esbateu a fronteira tradicional estabelecida entre o contrato de trabalho e a relação de emprego público. A caracterização do estatuto profissional dos funcionários públicos continua a ser um problema com certa complexidade por tradicionalmente integrar dois elementos cuja harmonização se reveste de certas dificuldades. Por um lado, temos a subordinação funcional do funcionário à prossecução do interesse público e a sua pertença a um organismo que representa a autoridade do Estado; por outro, a natureza salarial do vínculo estabelecido (o tipo de contrato) entre o particular e a administração. Esta dualidade de interesses foi, tradicionalmente, o fundamento para o carácter peculiar da relação de emprego público.

No entanto, atualmente, o interesse público é prosseguido, em diversas modalidades de contratualização, por entidades privadas e do terceiro sector, sem que os trabalhadores dessas organizações possuam um regime jurídico especial. Por outro lado, as novas correntes de reforma da administração pública apontam para que o funcionário público preste serviços aos cidadãos, não como agente de autoridade, mas numa nova atitude de serviço e parceria.

Isto, na prática, significa que, se ao “reinventarmos” a administração pública, lançarmos as suas novas raízes no conceito de cidadania de Aristóteles e Rousseau, aqueles elementos que nos pareciam inconciliáveis passam a dar-se perfeitamente bem. A importância destes elementos



advém do conceito de cidadania adotado. O conceito jurídico de cidadania da Roma imperial, expresso por Gaio e, posteriormente, aprofundado por Hobbes no Leviatã, anda de mãos dadas com a administração pública tradicional e com uma postura autoritária dos funcionários públicos.

Os aspetos que, por um lado, concorreram para a decadência do modelo clássico de emprego público foram de tipo estatutário, nomeadamente, o reconhecimento dos direitos sindicais aos funcionários, o direito à greve, a liberdade sindical e o direito de constituição de comissões de trabalhadores, e, por outro lado, radicaram na mudança ocorrida na natureza do que se entende, hoje, por interesse e serviço público.

As novas abordagens da administração pública, quer na perspectiva manageralista/reinvenção da governação, do novo serviço público, ou da governança pública, provocam a queda da superioridade da administração pública, ao mesmo tempo que promovem o cidadão/cliente, como ser histórico, ao lugar cimeiro da definição do interesse e do serviço público.

Os aspetos estatutários provocaram rutura na medida em que as novas medidas passaram a limitar a supremacia da administração sobre os funcionários e agentes. Como sabemos, a doutrina clássica considerava a relação de emprego público como uma natureza não patrimonial, o objeto da relação era uma coisa pública, uma função pública, que não constituía uma riqueza, por não ser permutável. Assim, o funcionário e agente eram reduzidos à categoria de órgão da administração.

A doutrina do funcionário-órgão constitui uma herança da teoria orgânica das pessoas coletivas, elaborada pela doutrina alemã desde o século XIX. O funcionário deixa de ser pessoa dotada de autonomia jurídica para ser um sujeito que, tendo capacidade natural, se limitava a manifestar a vontade do Estado. Era uma entidade despersonalizada, um instrumento que desempenhava uma função. O vínculo, visto desta perspectiva, não tinha subjetividade na administração e reduzia a relação de emprego a um mecanismo de imputação da atividade de uma pessoa física a um ente público.

A qualificação das relações laborais como um problema interno da organização da administração e o recurso à

figura do funcionário-órgão, representante da autoridade do Estado, explicam a supremacia do ente público e a subordinação do agente, já que o objetivo da doutrina clássica era garantir que o indivíduo atuasse em representação do Estado. Não havia lugar, nesta conceção, à existência de conflitos com a entidade dirigente ou à prevalência de interesses pessoais. Por outro lado, a função a cujo cumprimento o agente se encontrava obrigado não continha, no seu conteúdo, a referência aos elementos que hoje são fundamentais, numa nova conceção do serviço público, como seja a qualidade vista pelos olhos do cidadão.

Existia uma posição de supremacia do ente administrativo para com os agentes e, assim, a relação de serviço tinha origem numa decisão unilateral da autoridade pública. A doutrina clássica rejeitava a possibilidade de se constituírem vínculos de natureza contratual e, nas suas relações com terceiros, o agente intervinha sempre na qualidade de autoridade pública.

Hoje, estamos na encruzilhada entre a abordagem tradicional e as novas abordagens da administração pública, em que a caracterização do vínculo do emprego público enfrenta um dilema que assenta no facto de existirem no agente duas realidades: o trabalhador por conta de outrem e o membro de um organismo através do qual é exercida a autoridade pública. No primeiro, é o elemento laboral e, no segundo, é o elemento organizacional, de estatuto e de papel social que ganha relevo.

A tensão entre estas duas forças encontra-se presente na Constituição da República Portuguesa, diferentemente da Constituição do Brasil. Por um lado, o funcionário e agente goza dos direitos, liberdades e garantias de todos os trabalhadores, mas, por outro lado, continua a participar no exercício do poder político. O funcionário e agente é, simultaneamente, um indivíduo que desempenha uma atividade laboral subordinada a outrem e que representa o Estado. É um indivíduo no gozo pleno dos seus direitos como trabalhador comum e, ao mesmo tempo, participa no exercício da autoridade do Estado.

O problema, atualmente, reside em saber se, em todos os corpos da administração pública, se encontra presente esta representação da autoridade do Estado. Será que um funcionário que atende ao guichet de um hospital, ou um médico que atende um doente num hospital público representa o Estado? Será que o seu conteúdo funcional



quando de manhã trabalha num hospital público e de tarde num hospital privado muda assim tanto? Será que um polícia de segurança pública quando intervém para salvar a ordem pública numa rua de Lisboa ou quando intervém como empregado de uma qualquer empresa de segurança numa discoteca vê o seu conteúdo funcional mudado?

Estes são os principais fundamentos teóricos para a diferença entre o estatuto de nomeação dos servidores e de contratação em funções públicas. Os funcionários públicos em Portugal estão desde 2008 ligados à administração por um contrato de trabalho em funções públicas e não por nomeação tal como ainda tem lugar no Brasil. A modalidade da nomeação está reservada apenas para um pequeno número de servidores com funções de autoridade e soberania, tais como magistrados, diplomatas, corpos de segurança interna e externa, que continuam a representar o Estado.

Há um segundo ponto de forte diferença entre Portugal e Brasil. Portugal abandonou o conceito de quadro de pessoal rígido, fixado no momento da criação orgânica do serviço. Após 2008, o quadro de pessoal cedeu lugar ao mapa de pessoal elaborado/atualizado anualmente, com identificação dos postos de trabalho necessários e sujeito ao orçamento atribuído para aquele ano civil.

A execução das atividades encontra-se condicionada pelas atribuições, objetivos (anuais e plurianuais) e recursos financeiros disponíveis do organismo. No orçamento anual de cada organismo ou serviço, são fixados os montantes destinados a pessoal em funções; ao preenchimento de novos postos de trabalho; à mudança de posição remuneratória dos trabalhadores do serviço; à atribuição de prémios de desempenho dos trabalhadores do serviço.

Assim, a LVCR consagra uma grande amplitude de decisão ao dirigente superior de cada organismo – diretor-geral ou presidente de um organismo simples ou apenas com autonomia administrativa e do Conselho Diretivo de uma entidade com autonomia administrativa e financeira, que, desde que tenha orçamento, pode tomar as decisões que entender nas matérias acabadas de enunciar sem que tenha de pedir autorização ao membro do governo.

Até à entrada em vigor da LVCR, um dirigente não poderia recrutar um funcionário, mesmo tendo orçamento disponível, sem ter lugar no quadro de pessoal e autorização do membro do governo. O paradigma jurídico cede lugar ao orçamental, ou seja, ao da disponibilidade financeira para cobrir a despesa. No paradigma anterior, o impacto financeiro era desprezado, mas agora representa o foco da decisão. Neste ponto, regista-se uma clara diferença entre Portugal e Brasil. Acresce que foi sentida alguma tendência para mais centralização como remédio para comportamentos menos éticos, o que poderá afastar mais o Brasil desta rota seguida por Portugal, entre outros Países da EU e da OCDE. Importa salientar que as administrações públicas atuais têm de ser flexíveis e responder aos cidadãos com qualidade, o que exige provavelmente que haja processos a centralizar e outros a

descentralizar, deslocalizar, descentralizar para municípios e estados, externalizar e privatizar. Salvo melhor parecer, impõe-se aqui uma reflexão estratégica sobre o futuro do Brasil como Estado multinível.

Por fim, há um terceiro ponto em que o Brasil parece encontrar-se em contramão com as atuais linhas de tendência, recomendadas pelas organizações internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, entre outras, como seja a instituição da obrigatoriedade do concurso competitivo para o preenchimento dos cargos de direção e chefia do Poder Executivo federal a todos os níveis da hierarquia. Salienta-se que esta prática já entrou na rotina de alguns países da América Ibérica e que o Brasil, como potência regional, poderia também aqui ter uma oportunidade de liderar o processo. Deixamos para outro ponto do relatório o tratamento exaustivo deste tema.

2 Modalidades da Relação Jurídica de Emprego Público

2.1 Portugal

O trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço, nos termos da Lei nº 35/2014, de 20 de junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP). O vínculo de emprego público pode ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo. As modalidades da relação jurídica de emprego público (RJEP) são três: nomeação, contrato, comissão de serviço (Artigo 6.º a 10 da Lei n.º 35/2014).

O vínculo por nomeação, típico da função pública, ocorre nos casos de exercício de funções no âmbito das seguintes atribuições, competências e atividades: a) missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; b) representação externa do Estado; c) informações de segurança; d) investigação criminal; e) segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional; f) inspeção (art 8º do RJEP). A nomeação prende-se com o desempenho de atividades relativas ao exercício de poderes de soberania e autoridade. Nomeação pode ser definitiva ou transitória – está regulada pelos artigos 9º nº 1 e 11º da LVCR; a sua definição encontra-se no art. 9º, nº 2 LVCR; e o seu campo de aplicação, no art. 10º LVCR. Há necessidade de concretização no regime de carreiras especiais (nº 2 do art. 8 da LGTFP).

As atividades relativas ao exercício de poderes de soberania e autoridade reveste as modalidades de: definitiva – exercício de funções por tempo indeterminado; transitória – exercício de funções por tempo determinado ou determinável; observa as disposições do contrato de trabalho em funções públicas referentes aos contratos de trabalho a termo resolutivo (art. 13º).

As atividades relativas ao exercício de poderes de soberania e autoridade apresentam três características inovatórias:

eliminado o conceito de funcionário público; passa a ser restrita ao núcleo duro da função pública; o legislador anunciou áreas de atividade e não carreiras; pode passar a revestir uma natureza precária, passando-se a ter nomeações a termo resolutivo certo ou incerto. Neste caso, as causas de cessação da nomeação: conclusão sem sucesso do período experimental; exoneração a pedido trabalhador; mútuo acordo, mediante justa compensação; pena disciplinar expulsiva; morte do trabalhador; aposentação.

A segunda modalidade é o contrato. De acordo com o artigo 7º da LGTFP, o vínculo de emprego público constitui-se, em regra, por contrato de trabalho em funções públicas. Este é o regime geral, os restantes são exceção. Nesta modalidade encontram-se todos os não nomeados e que não exerçam funções em comissão de serviço, podendo o contrato ser celebrado por tempo indeterminado ou a termo resolutivo certo ou incerto.

Esta modalidade de vinculação jurídica de emprego público é detalhada pela lei geral do trabalho em funções públicas, Lei nº 35/2014, de 20 de junho. A LVCR apenas enuncia os seus princípios, reservando a sua densificação para este diploma. Os contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e a termo resolutivo, certo ou incerto, estão regulados pelos artigos 9º nº 1 e 21º nº 1 da LVCR.

De acordo com o artigo 40º da LGTFP, a forma do contrato de trabalho em funções públicas está sujeito à forma escrita e dele deve constar a assinatura das partes. Do contrato devem ainda constar, pelo menos, as seguintes indicações: a) nome ou denominação e domicílio ou sede dos contraentes; b) modalidade de contrato e respetivo termo quando aplicável; c) atividade contratada, carreira, categoria e remuneração do trabalhador; d) local e período normal de trabalho; e) data do início da atividade; f) data de celebração do contrato; g) identificação da entidade que autorizou a contratação.

A terceira modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público é por comissão de serviço, quando se trate: do exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente dirigentes; da frequência de curso de formação específico, aquisição de determinado grau académico, ou título profissional antes do período experimental para o exercício de funções integradas em carreira (por parte de quem está sujeito a prévia relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado). A comissão de serviço encontra-se regulada pelo artigo 9º nº 4 da LVCR.

O vínculo de emprego público por comissão de serviço tem lugar nos seguintes casos: a) cargos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes; b) funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador com vínculo de emprego público por tempo indeterminado (nº 1 do art. 9º da LGTFP).

A comissão de serviço tem a duração de três ou cinco anos;

o tempo de serviço em comissão de serviço é contado na carreira e categoria a que o trabalhador regressa; a aceitação da comissão de serviço reveste a forma de posse; a comissão de serviço cessa a todo o tempo por iniciativa da entidade empregadora ou do trabalhador, com aviso prévio de 30 dias; a cessação determina ou o regresso à situação jurídica de que era titular, ou a cessação da relação jurídica de emprego público (nos dois casos com direito a indemnização, quando prevista em lei especial).

A nomeação reveste a forma de despacho e pode consistir em mera declaração de concordância com proposta ou informação anterior que, neste caso, faz parte integrante do ato. Do despacho de nomeação consta a referência às normas legais habilitantes e à existência de adequado cabimento orçamental (art. 41º da LGTFP). De acordo com o artigo 42º, a aceitação da nomeação é o ato público e pessoal pelo qual o nomeado declara aceitar a nomeação, deixando de existir a “posse” e passando a vigorar o termo de “aceitação”. A aceitação determina o início de funções para todos os efeitos legais, designadamente os de percepção de remuneração e de contagem do tempo de serviço.

O contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas é celebrado para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho (art. 10 da LGTFP).

O contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas pode revestir as seguintes modalidades: a) contrato de tarefa, cujo objeto é a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido; b) contrato de avença, cujo objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.

Os requisitos gerais para a constituição da RJEP são: base legal prevista no art. 8º da LVCR e na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP); e as condições físicas e psíquicas.

Todo os vinculados ao emprego público estão obrigados a garantir a imparcialidade e sujeitos a um regime de incompatibilidades que traduz uma inconciliabilidade entre cargos ou funções. Os impedimentos traduzem uma impossibilidade do exercício de funções por aquela pessoa.

A regra da acumulação com outras funções públicas (públicas + públicas) é a sua proibição. Esta regra geral pode ser derogada (nº 1 do art. 27º): i) no caso de atividades não remuneradas se existir manifesto interesse na acumulação; ii) no caso de atividades remuneradas se existir manifesto interesse público; iii) se ocorrer uma das situações taxativamente enunciadas nas diversas alíneas do nº 2.

A regra no caso de acumulação com outras funções privadas (públicas + privadas) é a permissão. Esta acumulação só será proibida quando a lei determinar uma

incompatibilidade entre ambas. Não depende da natureza remuneratória da atividade nem da pessoa do trabalhador.

Quanto aos contratos de prestação de serviços, contratos de tarefa ou avença, podem ter lugar quando, cumulativamente: i) se trate de executar trabalho não subordinado; ii) o trabalho seja realizado, em regra, por uma pessoa coletiva; iii) seja observado o regime legal de aquisição de serviços – procedimento de realização de despesa; iv) o contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social.

O âmbito admissível dos contratos de prestação de serviços, tarefa e avença está regulado pelo art. 35º n.º 1 LVCR. Deve ser precedido de autorização do Ministério das Finanças e da Administração Pública, de acordo com os art. 35º n.º 4 LVCR e art. 44º DL 72-A/2010, de 18/6. O sancionamento das violações – nulidade e responsabilidade civil, disciplinar e financeira – está previsto no art. 36º LVCR. Publicitação da constituição e da cessação dos contratos de prestação de serviços estão reguladas pelos artigos 38º n.º 1-c e d e n.ºs 2 e 3 LVCR.

Esta regra geral apenas pode ser derogada em situações excecionais quando se mostrar impossível, ou quando se verificar inconveniência na contratação de pessoas coletivas. Esta excecionalidade é reforçada pela obrigatoriedade de sujeição à autorização prévia a conceder através de ato discricionário do membro do governo responsável pela área das finanças.

No caso de incumprimento do âmbito de celebração deste tipo de contrato, estes produzem plenos efeitos durante o período em que tenham estado em execução, mas possuem uma cominação legal: que é a nulidade. O responsável pela celebração do contrato incorre em responsabilidade civil, financeira e disciplinar. Para efeitos de efetivação da responsabilidade financeira (nos termos da Lei do Tribunal de Contas), consideram-se os pagamentos despendidos em sua consequência como sendo pagamentos indevidos.

O período experimental encontra-se regulamentado no artigo 45º da LGTFP. O período experimental corresponde ao tempo inicial de execução das funções do trabalhador, nas modalidades de contrato de trabalho em funções públicas e de nomeação, e destina-se a comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que vai ocupar.

O período experimental tem duas modalidades: a) período experimental do vínculo, que corresponde ao tempo inicial de execução do vínculo de emprego público; b) período experimental de função, que corresponde ao tempo inicial de desempenho de nova função em diferente posto de trabalho, por trabalhador que já seja titular de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado.

Concluído sem sucesso o período experimental do vínculo, este cessa os seus efeitos automaticamente, sem direito a qualquer indemnização ou compensação. Concluído sem sucesso o período experimental de função, o trabalhador regressa à situação jurídico-funcional anterior.

Durante o período experimental, o trabalhador é acompanhado por um júri, especialmente constituído para o efeito, que procede, no final, à avaliação do trabalhador. Nos vínculos de emprego público a termo, o júri do período experimental é substituído pelo superior hierárquico imediato do trabalhador.

A avaliação final toma em consideração os elementos que o júri tenha recolhido, o relatório que o trabalhador deve apresentar e os resultados das ações de formação frequentadas. A avaliação final traduz-se numa escala de 0 a 20 valores, considerando-se concluído com sucesso o período experimental quando o trabalhador tenha obtido uma avaliação não inferior a 14 ou a 12 valores, consoante se trate ou não, respetivamente, de carreira ou categoria de grau 3 de complexidade funcional.

O termo do período experimental é assinalado por ato escrito, que deve indicar o resultado da avaliação final. As regras previstas na lei geral sobre procedimento concursal para efeitos de recrutamento de trabalhadores são aplicáveis, com as necessárias adaptações, à constituição, composição, funcionamento e competência do júri, bem como à homologação e impugnação administrativa dos resultados da avaliação final.

Nos termos do artigo 49º da LGTFP, no contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, o período experimental tem a seguinte duração: a) 90 dias, para os trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional e noutras carreiras ou categorias com idêntico grau de complexidade funcional; b) 180 dias, para os trabalhadores integrados na carreira de assistente técnico e noutras carreiras ou categorias com idêntico grau de complexidade funcional; c) 240 dias, para os



trabalhadores integrados na carreira de técnico superior e noutras carreiras ou categorias com idêntico grau de complexidade funcional.

No contrato de trabalho em funções públicas a termo, o período experimental tem a seguinte duração: a) 30 dias, no contrato a termo certo de duração igual ou superior a seis meses e no contrato a termo incerto cuja duração se preveja vir a ser superior àquele limite; b) 15 dias, no contrato a termo certo de duração inferior a seis meses e no contrato a termo incerto cuja duração se preveja não vir a ser superior àquele limite.

As garantias da imparcialidade no exercício de funções integram: princípio da exclusividade (arts. 25º e 26º LVCR e artigo 19º LGTFP); acumulação com outras funções públicas (art. 27º LVCR): enumeração taxativa e subordinada ao “manifesto interesse público”; acumulação com funções privadas (art. 28º LVCR): restrição ao seu exercício; subordinação, em qualquer caso, a autorização (art. 29º LVCR). Toda a Secção II da LGTFP trata da questão das garantias de imparcialidade.

Proibição de despedimento ou demissão sem justa causa. É proibido o despedimento ou a demissão sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos (Artigo 288º LGTFP). São causas comuns de extinção do vínculo de emprego público as seguintes: a) caducidade; b) acordo; c) extinção por motivos disciplinares; d) extinção pelo trabalhador com aviso prévio; e) extinção pelo trabalhador com justa causa. O contrato de trabalho em funções públicas a termo incerto caduca quando, prevendo-se a ocorrência do termo, o empregador público comunique ao trabalhador a data da cessação do contrato, com a antecedência mínima de 7, 30 ou 60 dias, conforme o contrato tenha durado até seis meses, de seis meses até dois anos ou por período superior, respetivamente.

Embora a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se inspire na doutrina e princípios do Contrato Individual de Trabalho Civil, são da competência dos tribunais administrativos e fiscais os litígios emergentes do vínculo de emprego público nos termos do artigo 12º da LGTFP.

2.2 Brasil

A primeira grande diferença entre Portugal e Brasil neste ponto prende-se com as modalidades da relação jurídica de emprego público, que em Portugal são três –

nomeação, contrato, comissão de serviço –, enquanto no Brasil parecem ser apenas duas – nomeação e comissão de serviço para os cargos dirigentes e de assessoria.

O vínculo por nomeação, típico da função pública, ocorre em Portugal apenas em limitados casos de exercício de funções no âmbito das seguintes atribuições, competências e atividades: a) missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; b) representação externa do Estado; c) informações de segurança; d) investigação criminal; e) segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional; f) inspeção. A nomeação prende-se com o desempenho de atividades relativas ao exercício de poderes de soberania e autoridade.

No Brasil, o vínculo de nomeação continua a ser a situação comum, quer se trate das Forças Armadas, de segurança interna ou de professores universitários; a modalidade de comissão de serviço constitui exceção. A comissão de serviço aplica-se fundamentalmente para a modalidade de vínculo dos cargos de assessoramento superiores (DAS) e de funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE).

Por isso, deixa-se a pergunta: não seria importante para o Brasil estabelecer um divisor de águas semelhante ao português? É que os dois países comungam da mesma tradição administrativa. No caso português, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas inspira-se na doutrina e princípios do Contrato Individual de Trabalho Civil, embora sejam da competência dos tribunais administrativos e fiscais os litígios emergentes do vínculo de emprego público, o que não rompe totalmente com a situação de nomeação, mas dá maior flexibilidade à gestão pública.

Em segundo lugar, regista-se que o Brasil encontra-se numa situação semelhante à que em Portugal existiu até a 2008, em que a legislação relativa à gestão de pessoas no setor público era fragmentada, dispersa, confusa e de difícil interpretação. Com a publicação da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, revogaram-se 55 diplomas legais, sendo o mais antigo o Decreto nº 16.563, de 2 de março de 1929. Portugal começou o seu enquadramento jurídico da gestão de pessoas quase de base zero.

A gestão de pessoas da administração pública federal (APF) tem, em sua configuração, díspares tipos de vínculos jurídicos. O Brasil, ao contrário de Portugal, revela esta disparidade através da proliferação de legislação, como pode constituir uma amostra os seguintes diplomas legais

que se encontram em vigor e a regular atualmente o enquadramento da gestão de pessoas:

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 – art. 39 e Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (estatutário);
- Emenda Constitucional nº 19/98;
- Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (CLT);
- Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994 (situação específica – Collor);
- Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993 (contratação temporária);
- Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 (estagiário);
- Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 (residência multiprofissional);
- Lei nº 6.932, de 07 de julho de 1981 (médico residente);
- Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, regulamentando o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (anistiado político);
- Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (Programa Mais Médicos).

A terceira observação prende-se com a caracterização demográfica dos servidores que está tão envelhecida quanto a portuguesa, salvaguardado o problema da escala de 10 para 220 milhões de habitantes. De acordo com a informação obtida junto de diversas fontes, nomeadamente do Ministério do Planeamento, a administração federal (Poder Executivo) dispunha, em julho de 2018, de 1.275.283 vínculos, das quais, quase 634 mil representam servidores ativos e 641 mil inativos/aposentados e instituidores de pensão. Acresce que a pirâmide de idades se apresenta envelhecida e a linha de tendência demográfica está a baixar, ou seja, parece que se está numa situação de incerteza face ao futuro: contribuições dos servidores ativos não cobrirão as despesas com o pagamento de pensões. A pirâmide de idades apresenta as seguintes características: até 30 anos (13%); 31 a 40 (28%); 41 a 50 (20%); 51 a 60 (25%); acima de 60 (14%). Esta situação poderá demandar a tomada de decisão política forte como teve lugar em Portugal em 2005 – reforma profunda de todo o sistema de pensões e regime de aposentação, aproximando o público do privado.

Aliás, hoje só com muita dificuldade se podem sustentar as diferenças tradicionais entre o setor público e o privado: os cidadãos que trabalham em cada um dos setores são cidadãos brasileiros com direitos iguais. Apenas salvo melhor opinião, dever-se-á ter em atenção as legítimas expectativas, desde que as mesmas estejam juridicamente salvaguardadas e reconhecidas na Constituição e na lei.

O quarto ponto a salientar desta comparação entre Portugal e Brasil é o seguinte: parece que se impõe no Brasil a necessidade urgente de operar uma profunda

reforma no enquadramento legal da gestão de pessoas na administração federal; de aprovar um regime novo que abranja múltiplos aspetos relativos ao estatuto jurídico por que se deve enquadrar o exercício de funções públicas, desde a dimensão pública da atividade desenvolvida aos princípios por que se rege a estruturação das carreiras, a exigência de concurso competitivo para ocupação de cargos de direção e chefia em toda a pirâmide hierárquica, a efetiva gestão e avaliação do desempenho individual de servidores e dirigentes, a evolução profissional dos servidores, remunerações, sistema de negociação coletiva e de consulta entre a administração e os sindicatos, sistema de aposentação e pensões e regime de incompatibilidades.

Este novo diploma enquadrador exigirá vontade política forte de reiniciar um novo ciclo e poderá causar um grande impacto em toda a administração federal. Deverá articular estrategicamente o planeamento da força de trabalho com a gestão orçamental e alargar os poderes/competências de gestão dos dirigentes. Atualmente a gestão de pessoas parece andar separada da gestão orçamental. Importa que esta relação seja aprofundada a todos os níveis da hierarquia dos serviços. Desde os serviços com apenas autonomia administrativa aos que dispõem de autonomia administrativa e patrimonial.

3 Racionalização, mobilidade

3.1 Portugal

A reorganização dos órgãos ou serviços ocorre por: i) extinção; ii) fusão; iii) reestruturação; iv) racionalização de efetivos, nos termos do Decreto-Lei nº 200/2006, de 25 de outubro e da Lei nº 25/2017, de 30 de maio, regime da valorização profissional (RVP), produzida na sequência de reestruturação de órgãos e serviços.

Extinção. Um órgão ou serviço cessa todas as suas atividades sem qualquer transferência das suas atribuições ou competências para outro órgão ou serviço (art. 3º nº 1 do DL 200/2006); ou ainda quando cessam as competências de (art. 3º nº 5 do DL 200/2006): subunidades orgânicas que se integrem em órgão ou serviço ou que dele dependam; estabelecimentos públicos periféricos sem personalidade jurídica.

O processo de extinção inicia-se com a entrada em vigor do diploma que determina a extinção (art. 4º nº 2 do DL 200/2006). Prazo do processo: 40 dias úteis (art. 8º nº 1 do DL 200/2006). Decorre sob a responsabilidade do dirigente máximo do serviço (art. 4º nº 2 do DL 200/2006). Compreende todas as decisões sobre (art. 4º nº 1 do DL 200/2006): i) a cessação da atividade; ii) destino do pessoal; iii) reafectação dos demais decursos. Conclusão do processo: data fixada por despacho do membro do governo com publicação em DR (art. 4º nº 6 do DL 200/2006). Violação do prazo (art. 8º nº 3-a do DL 200/2006): se, findo o prazo, não estiverem concluídas todas as operações ou tomadas todas as decisões, o processo passa a decorrer, sem prejuízo de eventual responsabilidade disciplinar, sob a responsabilidade da secretaria-geral do respetivo ministério.

No processo de extinção, é publicada uma lista nominativa que indique a categoria, posição e nível remuneratórios detidos pelos trabalhadores, aprovada pelo membro do governo responsável pela área em que se integrava o serviço extinto, abrangendo os trabalhadores que não obtiveram colocação durante o período de mobilidade voluntária, nem se encontrem em situação transitória de exercício de funções de acordo com o artigo 16.º da Lei nº 25/2017, de 30 de maio.

Fusão. Esta ocorre quando se procede à transferência total das atribuições e competências para um ou mais serviços existentes ou a criar, havendo lugar à extinção de, pelo menos, um serviço (art. 3º n.ºs 2 e 5 do DL 200/2006). Processo: inicia-se com a entrada em vigor do diploma orgânico do serviço integrador (art. 5º n.º 2 do DL 200/2006). Prazo: 60 dias úteis (art. 8º n.º 2 do DL 200/2006). Responsabilidade: dirigente máximo do serviço integrador, com a colaboração dos titulares de idênticos cargos dos serviços extintos (art. 5º n.º 2 do DL 200/2006).

O processo compreende todas as decisões sobre (art. 5º n.º 1 do DL 200/2006): i) transferência das atribuições e competências; ii) destino do pessoal; iii) reafecção dos demais recursos; iv) conclusão do processo (art. 4º n.º 6 do DL 200/2006): na data fixada por despacho do membro do governo, com publicação em DR; v) violação do prazo (art. 8º n.º 3-b do DL 200/2006): se, findo o prazo, não estiverem concluídas todas as operações ou tomadas todas as decisões, o processo passa a decorrer, sem prejuízo de eventual responsabilidade disciplinar, sob responsabilidade exclusiva do serviço integrador ou, sendo vários, daquele em que exerce funções o responsável pela coordenação do processo.

Os procedimentos relativos a pessoal no caso de fusão são: fixação de critérios gerais e abstratos de seleção de pessoal a reafectar; elaboração de listas de atividades e procedimentos, de postos de trabalho e de mapa comparativo entre efetivos e postos de trabalho (em função das disponibilidades orçamentais); aprovação conjunta das listas pelo respetivo membro do governo e pelo membro do governo responsável pelas finanças e pela AP; publicitação das listas no serviço extinto (transparência).

Reestruturação. Reestruturação com transferência de atribuições. Este tipo de reestruturação tem lugar quando há transferência parcial de atribuições para outro órgão ou serviço, com manutenção do serviço que as perdeu (art. 3º n.ºs 3 e 5 do DL 200/2006). O processo inicia-se com a entrada em vigor do diploma orgânico do serviço integrador (art. 6º n.º 3 do DL 200/2006). Prazo: 60 dias úteis (art. 8º n.º 2 do DL 200/2006). Responsabilidade: dirigente máximo do serviço integrador, com a colaboração dos titulares de idênticos cargos dos serviços que perderam as atribuições (art. 6º n.º 3 do DL 200/2006).

O processo compreende todas as decisões sobre (art. 6º n.º 1 do DL 200/2006): transferência das atribuições e competências; destino do pessoal; reafecção dos demais recursos. Conclusão do processo (art. 4º n.º 6 do DL 200/2006): na data fixada por despacho do membro do governo, com publicação em DR. Violação do prazo

(art. 8º n.º 3-b do DL 200/2006): se, findo o prazo, não estiverem concluídas todas as operações ou tomadas todas as decisões, o processo passa a decorrer, sem prejuízo de eventual responsabilidade disciplinar, sob responsabilidade exclusiva do serviço integrador ou, sendo vários, daquele em que exerce funções o responsável pela coordenação do processo.

Nos procedimentos de reorganização de órgão ou serviço e de racionalização de efetivos, os trabalhadores que não ocupem posto de trabalho, por reafecção, no novo mapa de pessoal, são colocados em situação de valorização profissional. A colocação em situação de valorização profissional faz-se por lista nominativa que indique a categoria, posição e nível remuneratórios detidos pelos trabalhadores, aprovada por despacho do dirigente máximo responsável pelo processo de reorganização, a publicar na 2.ª série do Diário da República e no sítio institucional do respetivo órgão ou serviço na internet.

Reestruturação sem transferência de atribuições tem lugar quando se procede à reorganização interna dos serviços, que se mantêm, tendo por objeto a alteração: da natureza jurídica; das respetivas atribuições e competências; da estrutura orgânica interna (art. 3º n.ºs 3 e 5 do DL 200/2006).

O processo inicia-se como o ato que procede à reestruturação. Não tem prazo pré-definido (responsabilidade hierárquica/tutelar). Decorre sob a responsabilidade do dirigente máximo. Compreende todas as decisões relativas: às alterações a introduzir ao nível orgânico; ao destino do pessoal; à reafecção dos demais recursos. Conclusão do processo (art. 4º n.º 6 do DL 200/2006): na data fixada por despacho do membro do governo, com publicação em DR (art. 6º n.ºs 1 e 2 do DL 200/2006).

Racionalização de efetivos. Este processo tem lugar quando, mediante proposta do dirigente máximo do serviço, o respetivo membro do governo e o responsável pelas áreas das finanças e da AP reconhecem a existência de um desajustamento entre os efetivos existentes e as necessidades para a prossecução das atribuições e/ou objetivos do serviço. Pode abranger todos os recursos humanos do serviço ou só algumas carreiras ou áreas de atividade. A decisão pode ser fundamentada em relatórios de auditoria, de estudos de avaliação organizacional ou de ações de simplificação administrativa (arts. 3º n.ºs 4 e 5 e 7º n.º 3 do DL 200/2006 e 7º n.º 2 da Lei 59/2008, de 11 de setembro).

O processo inicia-se com o ato que determina a racionalização de efetivos. Não tem prazo pré-definido (responsabilidade hierárquica/tutelar). Decorre sob a responsabilidade do dirigente máximo. Compreende todas as decisões relativas: à avaliação dos recursos humanos do serviço; ao destino do pessoal: à reafecção dos demais recursos. Conclusão do processo (art. 4º n.º 6 do DL 200/2006): na data fixada por despacho do membro do governo, com publicação em DR (art. 7º n.ºs 1 e 2 do DL 200/2006).

Quando haja conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a

eficiência dos órgãos ou serviços o imponham, os trabalhadores podem ser sujeitos a mobilidade. A mobilidade é devidamente fundamentada e pode abranger: a) mobilidade dentro da mesma modalidade de vínculo de emprego público por tempo indeterminado ou entre ambas as modalidades; b) mobilidade dentro do mesmo órgão ou serviço ou entre dois órgãos ou serviços; c) mobilidade relativa a trabalhadores em efetividade de funções ou relativa a trabalhadores em situação de requalificação ou valorização; d) mobilidade a tempo inteiro ou a tempo parcial.

A mobilidade reveste as modalidades de mobilidade na categoria e de mobilidade intercarreiras ou categorias. A mobilidade na categoria opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, na mesma atividade ou em diferente atividade para que detenha habilitação adequada. A mobilidade intercarreiras ou categorias opera-se para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular e inerentes: a) à categoria superior ou inferior da mesma carreira; ou b) à carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular. A mobilidade intercarreiras ou categorias depende da titularidade de habilitação adequada do trabalhador e não pode modificar substancialmente a sua posição.

A mobilidade, em qualquer das suas modalidades, pode operar: a) por acordo entre os órgãos ou serviços de origem e de destino, mediante a aceitação do trabalhador; b) por acordo entre os órgãos ou serviços de origem e de destino, com dispensa de aceitação do trabalhador; c) por decisão do órgão ou serviço de destino, com dispensa do acordo do órgão ou serviço de origem, mediante despacho do membro do governo, em situações de mobilidade entre serviços do ministério que tutela, e com aceitação ou dispensa de aceitação do trabalhador, nos termos do artigo seguinte; d) por decisão do órgão ou serviço, em caso de mobilidade entre unidades orgânicas, e com aceitação ou dispensa de aceitação do trabalhador, nos termos do artigo seguinte.

Quando a mobilidade opere para categoria inferior da mesma carreira ou para carreira de grau de complexidade funcional inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular, o acordo do trabalhador nunca pode ser dispensado. Quando a mobilidade opere para órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir vínculos de emprego público por tempo indeterminado e se preveja que possa ter duração superior a um ano, o acordo do trabalhador que não se encontre colocado em situação de requalificação nunca pode ser dispensado.

É dispensado o acordo do trabalhador para a mobilidade quando o local de trabalho se situe até 60 km, inclusive, do local de residência e desde que se verifique uma das seguintes situações: a) o novo posto de trabalho se situe no concelho da residência do trabalhador ou em concelho confinante; b) O novo posto de trabalho se situe em concelho integrado na área metropolitana de Lisboa ou na área metropolitana do Porto ou em concelho confinante,

quando a residência do trabalhador se situe numa daquelas áreas.

É dispensado acordo do trabalhador, para posto de trabalho situado a mais de 60 km de distância da sua residência, desde que reunidas cumulativamente as seguintes condições: a) a mobilidade ocorra entre unidades orgânicas desconcentradas de um mesmo órgão ou serviço; b) o trabalhador desempenhe funções correspondentes à categoria de que é titular e ocupe posto de trabalho idêntico na unidade orgânica de destino; c) a mobilidade tenha uma duração máxima de um ano; d) sejam atribuídas ajudas de custo durante o período de mobilidade.

A LVCR estabelece dois grandes instrumentos de mobilidade geral dos trabalhadores: mobilidade externa (art. 58º); mobilidade interna (arts. 59º a 65º). Ambas as mobilidades têm como pressuposto o interesse público; apenas podem abranger trabalhadores que possuam relação de emprego por tempo indeterminado.

A mobilidade geral e especial dos funcionários e agentes foi estabelecida pela Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro, revogada pela Lei nº 80/2013, de 28 de novembro. Nela previam-se seis instrumentos de mobilidade geral: transferência; permuta; requisição; destacamento; afetação específica; cedência especial. E dois instrumentos de mobilidade especial: reafetação; reinício de funções do pessoal colocado em situação de mobilidade especial. Todavia, estes instrumentos foram revogados pelos artigos 92º a 100º e 153º da Lei do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (LTFP) e pelo artigo 106º nº 5 da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), ficando a mobilidade dos trabalhadores bastante mais reduzida.

Com a Lei nº 80/2013, de 28 de novembro, que instituiu o regime jurídico de trabalhadores em requalificação, os trabalhadores em “mobilidade especial” mudaram para o regime de “requalificação” e, com a Lei nº 25/2017, de 30 de maio – diploma que aprovou o atual regime da valorização profissional dos trabalhadores –, estes trabalhadores passaram a integrar o conceito de trabalhador em “valorização profissional”. O atual regime é mais favorável ao trabalhador dado que só pode estar nesta situação num prazo máximo de três meses e sem praticamente redução do vencimento.

As duas situações anteriores emergiram em ambiente de crise das finanças públicas e da necessidade de ajustar a despesa com recursos humanos; a atual já não tem essa preocupação do equilíbrio da despesa pública e está centrada fundamentalmente na valorização profissional. Acontece que, dada a enorme dívida pública portuguesa face ao PIB, 130%, muito provavelmente, em outro ciclo político, voltarão à luz do dia as medidas restritivas anteriores.

Cedência de interesse público. Noção (art. 58º nº 1 LVCR): mobilidade entre entidades abrangidas e não abrangidas pela LVCR. Acordo (art. 58º nº 2 LVCR): entidades em causa, trabalhador e membro do governo que superintende no órgão ou serviço. Cessação do acordo (art. 58º nº 8 LVCR): a todo o tempo, com aviso

prévio de 30 dias. Funções no órgão ou serviço (art. 58º nos 10, 11, 12 e 13 LVCR): i) mediadas pelo título jurídico correspondente (nomeação transitória, contrato a termo, comissão de serviço, no cargo/carreira/categoria em causa); ii) recrutamento prévio para cargo dirigente; iii) duração – regra de 1 ano: a situação transitória do art. 1º do DL 269/2009, de 30/9; iv) exceção à duração para cargo/serviços sem mapa de pessoal: duração indeterminada.

Mobilidade interna. Flexibilidade (art. 59º LVCR): entre nomeação e contrato, entre contratos, entre nomeações entre órgãos ou serviços, no mesmo órgão ou serviço, para trabalhadores em atividade, para trabalhadores em regime de valorização profissional (RVP), a tempo inteiro ou a tempo parcial. Modalidades (art. 60º LVCR): i) mobilidade na categoria (mesmo que em atividade distinta); ii) mobilidade intercarreiras ou categorias (“superiores”, “iguais” ou “inferiores”): depende sempre de habilitação e formação adequadas do trabalhador.

Acordos. A regra (art. 61º nº 1 LVCR) é: necessidade de acordo de todos os envolvidos. Dispensa do acordo do trabalhador: casos do art. 61º nº 2 LVCR. Necessidade do acordo do trabalhador: i) prejuízo sério para a sua vida pessoal (art. 61º nº 3 LVCR); ii) para carreira ou categoria “inferiores” (art. 61º nº 4 LVCR); iii) por período superior a 1 ano (se não estiver em SME) (art. 61º nº 5 LVCR). Dispensa do acordo do serviço de origem (art. 61º nº 6 LVCR): i) só na administração direta e indireta, regional e autárquica; ii) para fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; iv) por iniciativa do trabalhador, reafirmada pelo membro do governo que superintende no serviço de destino.

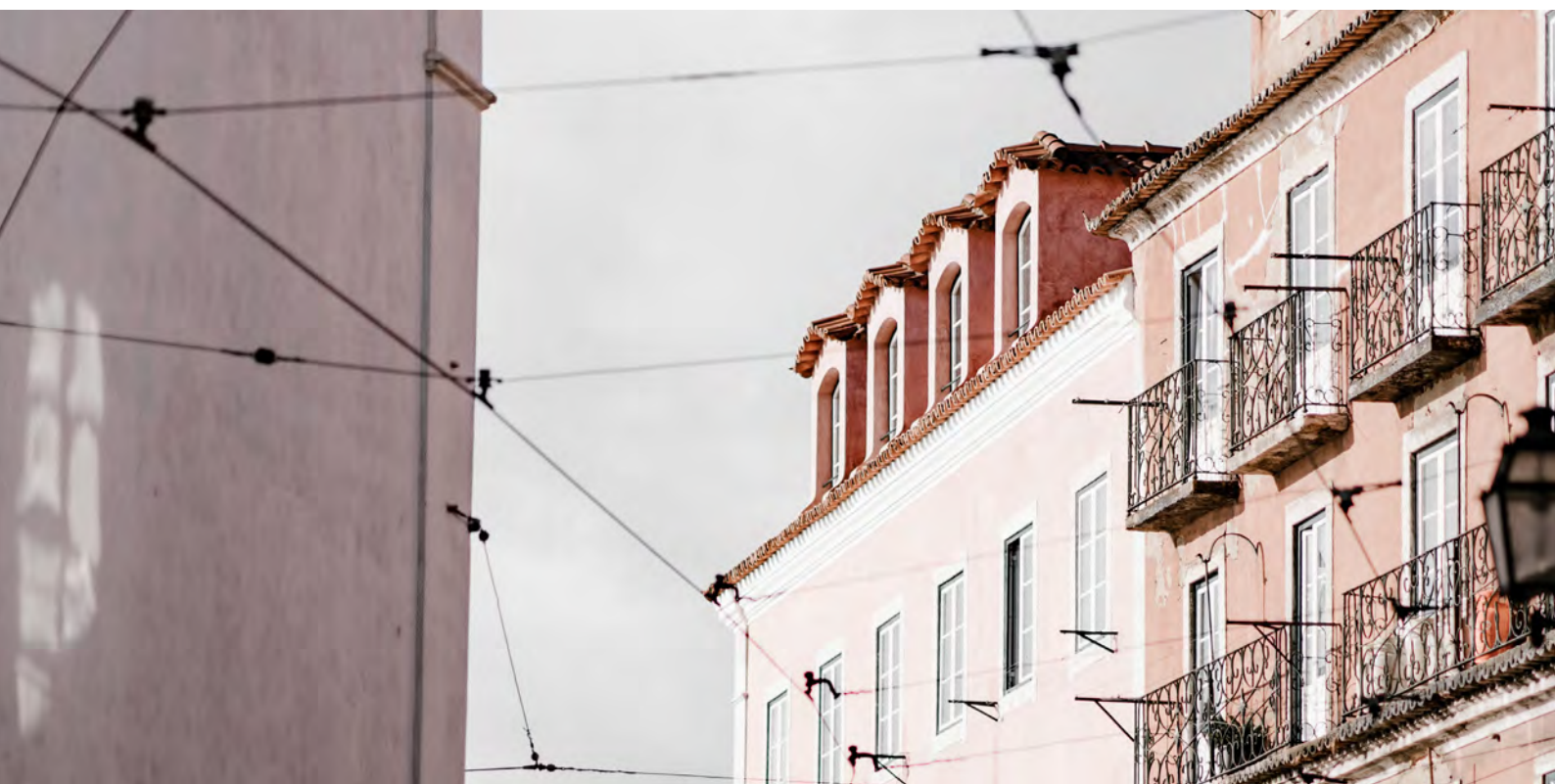
Remuneração. A mobilidade na categoria em outro órgão ou serviço: pode ser-lhe acrescida a remuneração (art. 62º nº 1 LVCR). Mobilidade intercarreiras ou categorias (mesmo no órgão ou serviço): i) se a nova

categoria é melhor remunerada, é-lhe obrigatoriamente acrescida a remuneração (art. 62º nº 3 LVCR); ii) no caso contrário, pode ser-lhe acrescida a remuneração (art. 62º nos 2 e 4 LVCR). Duração – regra de 18 meses (art. 63º nº 1 LVCR): a situação transitória do art. 1º do DL 269/2009, de 30/9. Exceção à duração – regra: duração indeterminada para órgãos e serviços da Assembleia da República (AR) e para serviços sem mapa de pessoal; duração de 2 anos se, entretanto, tiver sido publicitado procedimento concursal (art. 63º nº 1 LVCR). Consolidação da situação de mobilidade (art. 64º nº 1 LVCR): i) só na categoria; ii) só no mesmo órgão ou serviço; iii) na mesma ou em diferente atividade; iv) se se operar na mesma atividade, com ou sem acordo do trabalhador, consoante tenha ou não sido exigido para a sua constituição; v) se se operar em diferente atividade, com acordo do trabalhador, mesmo que não tenha sido exigido para a sua constituição.

Quando o posto de trabalho identificado se situe a mais de 60 km de distância da residência do trabalhador, mediante o seu acordo, o trabalhador pode reiniciar funções por mobilidade, pelo período máximo de um ano, com direito à atribuição de ajudas de custo durante o período de mobilidade. Findo o prazo de um ano, o trabalhador pode, mediante o seu acordo, ser integrado nos termos do nº 2 do artigo 22º, beneficiando-se dos incentivos da alínea 2 do artigo 24 da Lei nº 25/2017, de 30 de maio (RVP).

3.2 Brasil

Um primeiro ponto a salientar nesta comparação entre os dois países é que a reestruturação de serviços em Portugal, operada em 2006, na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), presidida pelo autor deste relatório, e aquela operada em 2012, da responsabilidade de



governo de outra orientação política (Centro/Direita), caminharam no mesmo sentido convergente; não houve divergências na orientação estratégica entre o Governo do Partido Socialista e o da Coligação entre o Partido Social Democrata e Centro Democrático Social. Para as grandes questões de reforma, é crítico para o seu sucesso que, pelo menos, os partidos do arco da governação se entendam sobre o essencial.

Ora, isto aconteceu em Portugal e foi possível proceder a reduções drásticas nos custos da administração central do Estado, cortando redundâncias e “gorduras” que em nada contribuíam para a qualidade e quantidade de políticas públicas que chegavam à rua, ou seja, ao cidadão em concreto.

No Brasil, a legislação sobre racionalização e reorganização anda associada aos seguintes diplomas: arts. 48, incisos X e XI, 61 e 84, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998; Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017; Decreto nº 8.872, de 10 de outubro de 2016. De qualquer forma, o gráfico apresentado abaixo é significativo para se avaliar o peso dos custos de pessoal em relação ao PIB.

Gráfico 1 – Gastos percentuais por PIB



Fonte: Ministério do Planejamento

Tabela 1 – Servidores ativos por aposentados

Pessoal	\$ Real/bi	US \$/bi
Servidores ativos	175,5	43,45
Aposentados/ pensionistas	128,6	31,84
T o t a l	304,13	75,29

Fonte: própria com base em dados da Sipeç

No Brasil, após uma análise superficial (por ausência de tempo e por se encontrar fora do escopo deste projeto), importa ter em conta a existência de replicações de

estruturas dentro dos órgãos da APF. A relação entre o número de funcionários públicos e população é de cerca de 5,6% enquanto na América Ibérica será aproximadamente de 4.4%. Por outro lado, o emprego público em relação com o emprego total ronda os 18% do emprego total e 24% do emprego formal. Acresce a estes indicadores os seguintes:

Tabela 2 – O peso das atividades meio

1.240	Unidades pagadoras
240	Unidades de gestão de pessoas
21.000	Servidores
1.275.283	Servidores ativos, inativos e pensionistas

Fonte: adaptado do Sipeç.

A impressão obtida é a de que parte significativa destes servidores está devotada a trabalhar para fins intermédios, voltados para o interior da administração federal, nomeadamente a operacionalização do processamento de salários, e não para o exterior da administração, para os cidadãos e para os temas estratégicos das políticas públicas da administração.

Por isso, nos interrogamos se não haverá enorme oportunidade para a criação de serviços partilhados especializados, por exemplo, apenas em processamento de salários, evitando-se a redundância e a dispersão atual por distintas unidades e serviços, tal como tem sido feito por outros países da OCDE, nomeadamente Portugal. Parece-nos haver espaço para a centralização/partilha dessa atividade operacional, com possibilidade de ganho de escala e liberação da força de trabalho excedente para movimentar para outras atividades com carência de recursos humanos.

Por outro lado, parece-nos que existe excesso de centralização da gestão de entidades tais como fundações e autarquias, a quem parece que nunca foi concedida autonomia financeira com orçamento autónomo. Tais entidades comportam-se, apesar do que a sua designação anteciparia, como órgãos com apenas autonomia administrativa, tal será a título de exemplo o caso das universidades federais, entre outros entes públicos.

Por isso, não podemos deixar de questionar se não seria de aprovar uma lei-quadro destinada a presidir e enquadrar a reestruturação da APF, abandonando a postura atual de modernização por migalhas ou aos pedaços, baseada em instrumentos legais parciais, que apesar de bem-intencionados, carecem profundamente de integração estratégica e visão do futuro como um todo, tendo em conta as dinâmicas sociais da contemporaneidade. Afigura-se-nos que há falta desta reflexão estratégica na administração federal, à qual se deveria integrar a da mobilidade da força de trabalho.

Em segundo lugar, importa salientar que, nas entrevistas

que fizemos a informadores qualificados, ficou-se com a impressão de que a perspetiva do governo atual para gestão das pessoas na APF visa otimizar a afetação dos servidores através de melhorias da base legal e regulamentação da movimentação do quadro de pessoal. Esta estratégia parece ter expressão na análise dos seguintes diplomas legais: i) Portaria MP 193, de 3 de julho de 2018, que disciplina o instituto da movimentação para compor força de trabalho, previsto no §7º, do art. 93 da Lei 8.112, de 1990; ii) Portaria MP 342, de 31 de outubro de 2017, que dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte; iii) Decreto 9.144, de 22 de agosto de 2017, que estabelece regras e procedimentos quanto à cessão de servidores e de empregados públicos da administração pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional.

Salienta-se que a publicação da Portaria MP 193/2018 deu grande expressão à movimentação de servidores e empregados públicos para composição de força de trabalho entre órgãos como uma das alternativas num cenário de restrições orçamentárias para aprovação de concursos e provimentos, apesar de este instrumento já estar previsto na Lei nº 8.112/1990.

Por força destes diplomas legais, as diferentes unidades, órgãos e entidades da administração federal em que se verificam carências de pessoal podem, por meio desse instrumento, solicitar ao órgão central (SGP/MP) a reconstituição de seus quadros, através de pessoal excedente de órgãos que tiveram suas funções suprimidas, quer por melhorias e modernizações nos seus processos de trabalho ou automações, quer porque viram as suas estruturas integradas por outros órgãos. Acresce o facto de estar em desenvolvimento e aplicação de metodologia matemático-estatística de dimensionamento de pessoal, tendo sido publicada a Portaria MP 477/2017, que dispõe sobre os critérios e procedimentos para priorização da implementação do modelo de dimensionamento da força de trabalho nos órgãos e entidades integrantes do Sipec.

Esta movimentação parece duplamente benéfica porque protege, igualmente, os servidores que procuram novos desafios profissionais com vistas à ampliação de experiências ou crescimento profissional no âmbito da APF dentro do âmbito da sua função e sem impedimentos legais. No contexto desta estratégia de mobilidade de recursos humanos, também são observadas as restrições para a movimentação de empregados de empresas públicas não dependentes quando se verifique a obrigatoriedade de compensação dos custos por empregado movimentado, regulamentada pelo Decreto 9.144/2017, tendo em conta as restrições do presente cenário fiscal.





III. A profissionalização do serviço público em Portugal e Brasil

4 Carreiras

4.1 Portugal

Os trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras. Os trabalhadores com vínculo de emprego público a termo resolutivo exercem as suas funções por referência a uma categoria integrada numa carreira. Os trabalhadores com vínculo de emprego público na modalidade de comissão de serviço exercem as suas funções nos termos legalmente definidos para o cargo (art. 79º da LGTFP).

A cada carreira, ou a cada categoria em que se desdobre uma carreira, corresponde um conteúdo funcional legalmente descrito. O conteúdo funcional de cada carreira ou categoria deve ser descrito de forma abrangente, dispensando pormenorizações relativas às tarefas nele abrangidas.

O início de funções do trabalhador tem lugar com um período de formação em sala e em exercício, com duração e conteúdo dependentes da prévia situação jurídico-funcional do trabalhador, salvo tratando-se de trabalhador integrado em carreira especial cujo ingresso exigiu a aprovação em curso de formação específico.

Através do Decreto-Lei nº 121/2008, de 11 de julho, o governo concretizou a extinção das carreiras de regime geral ou especial, de categorias específicas e de corpos especiais previstos na LVCR, mediante a transição dos trabalhadores para essas novas carreiras. Nessa transição, os trabalhadores não tiveram quaisquer perdas de natureza remuneratória, tendo-se extinguido 1716 carreiras e categorias de acordo com o preâmbulo do diploma.

A LVCR já procedera à redução do número de carreiras, a fim de serem substituídas por carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes; consagração de carreiras gerais e especiais; o conceito de carreira especial substitui os conceitos de carreira de regime especial e de corpo especial, que desaparecem; as carreiras têm uma ou mais categorias, devendo corresponder a cada categoria um conteúdo funcional específico; em cada categoria pode haver mudanças de posições remuneratórias.

Nos termos do artigo 84º da LGTFP, as carreiras dos trabalhadores em funções públicas são gerais ou especiais. São gerais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades. São especiais as carreiras cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de

que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades.

Os grandes princípios são: só os trabalhadores com vínculo permanente estão integrados em carreiras; carreiras classificadas em função de três critérios: do conteúdo funcional dos postos de trabalho; se a execução das funções necessárias à satisfação das necessidades do serviço são comuns à generalidade desses serviços – a carreira deve qualificar-se como geral; se o posto de trabalho envolve funções apenas necessárias em alguns serviços – a carreira deve qualificar-se como especial.

Por força do artigo 85º da LGTFP as carreiras gerais ou especiais são unicategoriais ou pluricategoriais, consoante lhes correspondam uma ou mais categorias. Apenas podem ser criadas carreiras pluricategoriais quando a cada uma das categorias da carreira corresponda um conteúdo funcional distinto do das restantes.

Quanto ao número de categorias (art. 42º), estas classificam-se em unicategoriais ou pluricategoriais, consoante sejam compostas por uma ou mais categorias. A regra geral é de carreiras unicategoriais; só podendo criar carreiras com mais de uma categoria quando o conteúdo funcional seja distinto; deixou de existir a distinção entre carreiras verticais e horizontais. No artigo 49º, a LVCR estabelece as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, sendo a primeira uma carreira unicategorial e as demais pluricategoriais.

O grau de complexidade funcional (art. 43º) liga-se ao conteúdo funcional de cada carreira e está legalmente descrito. O legislador estabeleceu três graus de complexidade funcional para as carreiras, consoante o nível habilitacional mínimo que se exige para a integração nas mesmas: i) grau 1, escolaridade obrigatória; ii) grau 2, 12º ano de escolaridade; iii) grau 3, licenciatura ou um grau académico superior.

Foram criadas as seguintes carreiras do regime geral: carreira de técnico superior; carreira geral de assistente técnico; carreira geral de assistente operacional. Criaram-se as seguintes categorias: categoria de coordenador técnico; categoria de assistente técnico; categoria de encarregado geral operacional; categoria de encarregado operacional; categoria de assistente operacional.

De acordo com o artigo 86º da LGTFP, em função do nível habilitacional exigido, em regra, em cada carreira, estas classificam-se nos seguintes graus de complexidade funcional: a) grau 1, quando se exija a titularidade de escolaridade obrigatória, ainda que acrescida de formação profissional adequada; b) grau 2, quando se exija a titularidade do 12º ano de escolaridade ou de curso que lhe seja equiparado; c) grau 3, quando se exija a titularidade de licenciatura ou de grau académico superior a esta.

O diploma que cria a carreira faz referência ao respetivo grau de complexidade funcional. As carreiras pluricategoriais podem apresentar mais do que um grau

de complexidade funcional, cada um deles referenciado a categorias, quando a integração nestas dependa, em regra, da titularidade de níveis habilitacionais diferentes.

A criação de carreiras especiais, como a dos docentes do ensino superior ou dos magistrados, está condicionada por: conteúdos funcionais específicos; deveres funcionais mais exigentes; ingresso subordinado a requisitos adicionais de formação profissional ou detenção de grau académico ou título profissional.

A integração em carreiras é permitida apenas aos trabalhadores por tempo indeterminado (art. 39º n.º 1 LVCR). Algumas exceções para alguns dos trabalhadores que tenham uma relação por tempo determinado estão previstas no art. 39º n.º 2 LVCR; todos os trabalhadores por tempo indeterminado, nas modalidades de nomeação ou de contrato estão integrados numa carreira de acordo com o art. 40º LVCR.

Este novo regime de carreiras possui os seguintes conceitos relevantes: a) carreiras gerais e especiais (art. 41º LVCR): as especiais condicionadas a conteúdos e deveres funcionais específicos e a acréscimos formativos relativamente à formação geral; b) carreiras unicategoriais e pluricategoriais (art. 42º LVCR): necessidade de conteúdos funcionais distintos nas categorias e integração na categoria superior do conteúdo funcional da inferior; c) conteúdo funcional (art. 43º LVCR): seus limites na atribuição de outras tarefas; a problemática do cumprimento do dever de obediência. d) grau de complexidade funcional (art. 44º LVCR): três graus em função de níveis habilitacionais; necessidade de referenciar o grau em todas as carreiras e em todas as categorias, mesmo que o destas seja distinto entre elas; e) posições remuneratórias (art. 45º LVCR): número mínimo de posições remuneratórias das carreiras unicategoriais; número mínimo de posições remuneratórias das categorias das carreiras pluricategoriais.

As carreiras gerais estão reguladas pelo art. 49º LVCR e artigo 88º da LGTFP desenvolvendo-se desta forma:

Tabela 3 – Estrutura de carreiras e remunerações

Designação	Categoria	Remuneração	Complexidade
Técnico superior	1 categoria: Técnico superior	14 posições remuneratórias	Grau 3 de complexidade funcional
Assistente técnico	2 categorias: coordenador técnico / assistente técnico	4/9 posições remuneratórias	Grau 2 de complexidade funcional
Assistente operacional	3 categorias: encarregado geral / encarregado / assistente operacional	2/5/8 posições remuneratórias	Grau 1 de complexidade funcional

Fonte: Própria com base na informação LVCR e da LGTFP

A base legal para a tramitação dos concursos é a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, alterada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, e o art. 33º da LGTFP. Esta portaria não é aplicável ao recrutamento para cargos dirigentes intermédios ou superiores, nem para cargos que devam ser ocupados por trabalhador integrado em carreira especial, como sejam os professores do ensino superior.

Procedimento concursal. O recrutamento é decidido pelo dirigente máximo do órgão ou serviço publicitado, designadamente através de publicação na 2ª série do Diário da República. Da publicitação do procedimento concursal consta a referência ao número de postos de trabalho a ocupar e respetiva caracterização, de acordo com atribuição, competência ou atividade, carreira, categoria e, quando imprescindível, área de formação académica ou profissional que lhes correspondam.

A publicitação do procedimento faz referência: a) à área de formação académica, quando exista mais do que uma no mesmo nível habilitacional, nas carreiras de complexidade funcional classificadas de grau 3; b) à área de formação profissional quando a integração na carreira não dependa, ou não dependa exclusivamente, de habilitações literárias, nas carreiras.

O procedimento concursal pode revestir as seguintes modalidades: a) comum, sempre que se destine ao imediato recrutamento para ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal dos órgãos ou serviços; b) para constituição de reservas de recrutamento, sempre que se destine à constituição de reservas de pessoal para satisfação de necessidades futuras da entidade empregadora pública ou de um conjunto de entidades empregadoras públicas.

O recrutamento para as carreiras segue o princípio do procedimento concursal, que, antes de ser aberto, obedece a certos atos preparatórios, tais como: consulta à reserva constituída no próprio órgão ou serviço. Se existem candidatos em reserva que correspondam às características do posto de trabalho são estes convocados. Se não existem candidatos em reserva que correspondam às características do posto de trabalho, consulta à entidade centralizada para constituição de reservas de recrutamento (ECCRC)⁴. Se não existem candidatos em reserva, procede-se à abertura do procedimento concursal comum (arts. 4º e 40º Portaria).

O procedimento concursal comum pode seguir duas vias: realização do procedimento concursal no órgão ou serviço; entrega da realização parcial do procedimento à ECCRC/ outras entidades. Em ambos os casos há lugar à designação de um júri ou banca no órgão ou serviço (arts. 20º e 21º Portaria) que define os critérios e dirige a tramitação do procedimento concursal (art. 22º Portaria).

O júri ou banca é composto por um presidente e por dois vogais, trabalhadores da entidade que realiza o

⁴ Compete à Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) assegurar transitoriamente a realização do procedimento concursal para constituição de reservas de recrutamento em entidade centralizada.

procedimento e ou de outro órgão ou serviço. O presidente e pelo menos um dos outros membros do júri devem possuir formação ou experiência na atividade inerente ao posto de trabalho a ocupar. Os membros do júri não podem estar integrados em carreira ou categoria com grau de complexidade funcional inferior ao correspondente ao posto de trabalho a que se refere a publicitação, exceto quando exerçam cargos de direção superior. A composição do júri deve, sempre que possível, garantir que um dos seus membros exerça funções ou possua experiência na área de gestão de recursos humanos. Compete ao júri assegurar a tramitação do procedimento concursal, desde a data da sua designação até à elaboração da lista de ordenação final,

Quem pode candidatar-se? A regra geral é qualquer titular do nível habilitacional ou da área de formação (art. 51º nº 1 LVCR) e a exceção consiste na substituição da habilitação exigida pela formação ou experiência profissional (art. 51º nº 2 e 3 LVCR). Quem não se pode candidatar (art. 52º LVCR)? Trabalhador que, cumulativamente: esteja integrado na carreira; seja titular da categoria; execute a mesma atividade; ocupe posto de trabalho (não em mobilidade) no órgão ou serviço.

A lei exige que haja cabimentação orçamental prévia: verificação da existência de dotação orçamental (art. 7º nº 3 LVCR). O posto de trabalho é caracterizado como consta no mapa de pessoal (art. 19º Portaria) e é publicitado integralmente no Diário da República – 2ª Série na BEP e em outros meios de comunicação; é publicitado em extrato sítio eletrónico da entidade, num jornal de expansão nacional e optativamente em outros meios de comunicação social.

A formalização de candidaturas faz-se através de formulário – tipo em suporte eletrónico ou em papel. Os elementos obrigatórios encontram-se elencados no artigo 27º da Portaria. A apreciação das candidaturas: i) admissão de candidatos titulares do nível habilitacional e dos outros requisitos exigidos (art. 29º nº 1 Portaria); ii) admissão de candidatos com formação e/ou experiência profissional em substituição da habilitação académica quando previsto (art. 51º nºs 4 e 5 LVCR). Em qualquer dos casos, há lugar à notificação para a realização do 1º método (art. 29º nº 2 da Portaria). Procede-se à notificação dos candidatos excluídos por não serem detentores dos requisitos exigidos (art. 30º nº 1 Portaria) e são todos ouvidos em sede de audiência dos interessados.

Quando o número de interessados a ouvir seja superior a 100, o prazo destinado à apreciação das alegações em sede de audiência de interessados é de 20 dias. Não sendo proferida deliberação no prazo atrás indicado, o júri justifica, por escrito, a razão excecional dessa omissão, e tem-se por definitivamente adotado o projeto de deliberação (art. 31º Portaria).

Os métodos de seleção obrigatórios (art. 53º nº 1 LVCR e art. 36º da LGTFP) integram: i) provas de conhecimentos (art. 9º Portaria) com ponderação $\geq 30\%$ (art. 6º nº 3 Portaria); ii) avaliação psicológica (art. 10º Portaria) com ponderação $\geq 25\%$ (art. 6º nº 3 Portaria); iii) avaliação curricular (art. 11º

Portaria) com ponderação $\geq 30\%$ (art. 6º nº 3 Portaria); iv) entrevista de avaliação de competências (art. 12º Portaria) com ponderação $\geq 25\%$ (art. 6º nº 3 Portaria). Pode ainda haver lugar ao recurso a métodos de seleção facultativos/complementares com ponderação $\leq 30\%$, tais como avaliação por portfólio, exame médico, curso de formação específica, entrevista profissional, provas físicas.

Regras comuns aos métodos de seleção – utilização de um único método de seleção (art. 53º nº 4 LVCR e art. 6º nºs 2 e 4 Portaria): i) opção pelas provas de conhecimentos ou pela avaliação curricular; ii) fator que determina tal opção; iii) ponderação não inferior a 55%; iv) utilização faseada dos métodos de seleção (art. 8º Portaria); v) carácter eliminatório de cada método de seleção (art. 18º números 12 e 13 da Portaria).

Os resultados são publicitados 10 dias úteis após último método de seleção através de lista unitária de ordenação final. Salienta-se que há reserva de recrutamento no órgão ou serviço, válida por 18 meses para idênticos postos de trabalho (art. 40º nºs 2 e 3 Portaria) e na entidade centralizada – ECCRC para preenchimento de postos de trabalho previstos nos mapas de pessoal de mais que um órgão ou serviço, para carreira geral ou especial.

A decisão para a realização de procedimento concursal na ECCRC pode caber a membro do governo responsável pela administração pública, que determina que a ECCRC realize o procedimento concursal para constituição de reservas de recrutamento, em função de previsíveis necessidades de pessoal, para ocupação de postos de trabalho previamente caracterizados (art. 42º nº 1 Portaria), ou realizar-se por iniciativa, ou com acordo, de mais que um órgão ou serviço, precedida de autorização do membro do governo responsável pela área da administração pública (art. 42º nº 2 Portaria).

A determinação da posição remuneratória de posto de trabalho ocupado na modalidade de contrato (art. 55º nos 1 a 7 e 10 LVCR). Negociação: pela ordem da lista final; o acordo é fundamentado; o acordo é escrito; recusada a proposta, não pode ser oferecida posição superior aos ordenados subsequentemente; documentação da negociação é pública; possibilidade de substituir a negociação individual por proposta de adesão.

A negociação especial com candidatos licenciados recrutados para a carreira geral de técnico superior possui os seguintes limites da negociação: as duas posições remuneratórias seguintes da mesma categoria; a (in) aplicabilidade aos recrutamentos por tempo determinado ou determinável e aos candidatos com RJEP por tempo determinado ou determinável; a contagem das alterações excecionais de posição remuneratória para tais limites; a possibilidade de maior frequência de recusas de propostas; o limite temporal da limitação negocial: dois anos (sentido útil: em cada período de dois anos, a começar em 29/4/2010).

A negociação não pode ter por consequência a atribuição de mais do que duas posições seguintes àquela que o

candidato detém no momento da negociação e, ainda assim, desde que tal posição detida tenha sido obtida por causa diferente de uma outra negociação ou de uma alteração excecional de posição remuneratória; se a posição detida no momento da negociação tiver sido obtida por causa de uma outra negociação ou de uma alteração excecional de posição remuneratória, a negociação que ora se fará tem que observar a limitação negocial.

Para posto de trabalho ocupado na modalidade de nomeação (art. 55º n.ºs 8 e 9 LVCR), é atribuída a posição previamente publicitada, exceto se lei especial estender o regime da negociação. A constituição e publicitação da nomeação definitiva passa por: forma (art. 14º LVCR); publicitação (art. 37º n.º 1-a e n.º 2 e 38º n.º 1-a e n.º 2 LVCR); aceitação (arts. 15º e 17º LVCR); na falta de aceitação (arts. 19º n.º 2 LVCR e 37º n.º 2-e e n.º 3 Portaria 83-A/2009, de 22/11); período experimental (art. 12º LVCR); valor duplo da avaliação do desempenho correspondente.

No que à comissão de serviço a constituição e publicitação do regime jurídico dizem respeito, delineiam-se as seguintes fases: publicitação (art. 37º n.º 1-c LVCR); posse (art. 24º n.ºs 1 e 2 LVCR); remissão quanto à forma, à posse e à sua falta (art. 24º n.º 3 LVCR); duração (art. 23º n.º 1 LVCR).

4.2 Brasil

A base legal para o recrutamento para as carreiras é o seguinte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 – art. 39; Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (estatutário); Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (CLT); Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993 (contratação temporária); Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009 (normas sobre concursos públicos).

Da análise desta legislação, a primeira observação a estabelecer nesta comparação entre os dois países é que Brasil possui um regime profissional de carreiras em que os titulares são sujeitos à regra do concurso competitivo, universal e aberto, semelhante ao existente em França nos anos sessenta, ou seja caracteriza-se como burocrático, rígido, inflexível e comum, em geral durante décadas, a todas as administrações de cultura ibérica baseado em carreiras estruturadas.

Em *Organization Man*, William White faz ataque à falta de controle dos executivos e gestores sobre as suas carreiras, fazendo a referência à importância do contrato psicológico entre o servidor e a organização. Mas o que é tal contrato? É um contrato implícito entre um indivíduo e a organização, que especifica o que cada um espera dar e receber do outro, na sua relação.

O indivíduo traz para a administração metas de desenvolvimento e crescimento, de carreira e expectativas acerca das funções, e a organização traz trabalho interessante, salários, oportunidades de crescimento, bem como um conjunto de competências a utilizar no trabalho. A pesquisa apoia a ideia de que, quanto melhor for a articulação entre administração e servidor, menor será a probabilidade deste abandonar aquela, experimentando grande satisfação e maior produtividade.

O estudo das carreiras permite compreender a relação entre a pessoa, o trabalho e o sistema social onde os indivíduos desenvolvem a sua atividade ao longo da vida. Por carreira podem ser entendidas diversas coisas: desenvolvimento profissional; ocupação profissional; sequência de funções; conjunto de experiências profissionais, entre outras.

O desenvolvimento de carreira é um esforço permanente, organizado e formalizado, destinado a desenvolver, enriquecer e tornar os trabalhadores mais capazes. Possui um enfoque mais amplo, um horizonte temporal mais dilatado, e uma finalidade mais larga do que tem a formação. O desenvolvimento deve ser a chave da estratégia da administração.

O desenvolvimento de carreira deve passar por três fases: diagnóstico, direção e desenvolvimento. Na primeira fase, são identificadas as capacidades, os interesses e os valores dos trabalhadores. Na segunda, determina-se o tipo de carreira que o trabalhador quer e os passos que deve dar para tanto. Nesta fase, os trabalhadores podem ter aconselhamento individual e informação de uma enorme variedade de fontes. Na terceira fase, são implementadas as ações necessárias para criar ou aumentar as capacidades do servidor. Os programas mais usados são de orientação dos juniores pelos seniores, rotação por diversas posições horizontais e aconselhamento periódico por um tutor.



Para Edgar Schein⁵, a carreira consiste em diversos estágios reconhecidos tanto pela pessoa como pela sociedade. O tempo de permanência de estágio para estágio sofre alguma variação de acordo com o tipo de ocupação.

O autor identificou dez estágios na carreira de um indivíduo: crescimento - associado aos primeiros anos de existência, em que a carreira não passa de uma vaga ideia; educação e formação - durante este estágio, à medida que os objetivos profissionais vão ganhando forma, há diversos momentos de escolha; entrada no mundo do trabalho - período de grandes ajustamentos, ao confrontar-se com a realidade concreta e as reações dos outros indivíduos. É uma fase de teste por parte do sujeito, das suas motivações, talentos e valores; socialização - neste estágio, a organização passa a exigir mais e este é levado a decidir se deve ou não permanecer na ocupação e na organização onde está; ser membro - a partir de um determinado momento, o indivíduo verifica que foi adotado como membro da organização e terminou a sua socialização; membro permanente - nos primeiros cinco a dez anos, as organizações tomam decisões sobre se adotarão certa pessoa para toda a vida, contando com ela para projetos futuros; crise - corresponde a uma espécie de reavaliação da carreira, passados cerca de dez anos; continuar, recuperar ou abandonar - nesta fase, o indivíduo decide por si o futuro da sua carreira. Nesta fase, há quem ajuste melhor a relação entre a carreira e a família, ou entre a carreira e a organização e quem desista da carreira e opte por outra coisa; desimpedimento - passa agora a estar menos envolvido com a carreira e começa a pensar na reforma; reforma - é o momento do confronto com o inevitável.

O sucesso da carreira de um indivíduo pode ser medido através de três dimensões: horizontal, vertical e movimentos internos. Movimento horizontal - corresponde às alterações que se verificam no conteúdo do seu trabalho e na forma de o realizar e equivale a uma rotação entre funções com alterações no trabalho realizado. É, em suma, a polivalência tão desejada pelas organizações. Aqui, o sucesso profissional é medido pelo enriquecimento horizontal de conhecimentos e experiências. Movimento vertical - as convenções coletivas de trabalho preveem a existência de escadas

que conduzem o profissional até ao cimo. Aqui, o sucesso profissional corresponde a atingir o degrau ambicionado. Movimentos internos de influência e poder - estes movimentos medem-se mais pelo poder do que pela autoridade formal. Esta dimensão prende-se com o facto de o indivíduo pertencer ou não ao núcleo duro da organização.

Verifica-se que tanto Portugal quanto o Brasil terão ainda muito caminho a percorrer para abandonar a natureza burocrática e legalista das suas carreiras na administração e atingir os objetivos preconizados por Edgar Schein de acordo com o acabado de expor.

A segunda observação prende-se com o dispar número de carreiras em cada país. Em concreto, no caso do Brasil, salienta-se pelo grande número de carreiras de que dispõe, cerca de trezentas de acordo com a informação obtida.

Portugal, em 2008, passou de 1736 carreiras para 3 carreiras do regime geral - técnico superior; assistente técnico; assistente operacional. A primeira possui uma categoria (técnico superior); a segunda possui duas categorias (coordenador técnico / assistente técnico); a terceira três categorias (encarregado Ggral / encarregado / assistente operacional).

A carreira de técnico superior possui 14 posições remuneratórias; a de assistente técnico dispõe de 4/9 posições remuneratórias; e a carreira de assistente operacional possui 2/5/8 posições remuneratórias. A cada carreira correspondem distintos graus de complexidade e responsabilidade.

Em Portugal, a cada categoria das carreiras corresponde um número variável de posições remuneratórias. À categoria da carreira unicategorial corresponde um número mínimo de oito posições remuneratórias. Nas carreiras pluricategoriais, o número de posições remuneratórias de cada categoria obedece às seguintes regras: a) à categoria inferior corresponde um número mínimo de oito posições remuneratórias; b) a cada uma das categorias sucessivamente superiores corresponde um número proporcionalmente decrescente de posições remuneratórias, para que: i) no caso de carreira desdobrada em duas categorias, seja de quatro o número mínimo das posições remuneratórias da categoria

⁵ Schein Edgar (1978) *Career Dynamics*. Reading MA: Addison Wesley.



superior; ii) no caso de carreira desdobrada em três categorias, seja de cinco e de duas o número mínimo das posições remuneratórias das categorias sucessivamente superiores; iii) no caso de carreira desdobrada em quatro categorias, seja de seis, quatro e duas o número mínimo das posições remuneratórias das categorias sucessivamente superiores.

As boas práticas internacionais tendem a comprimir o leque, estruturando a carreira no conceito multifuncional. Assim o Brasil parece continuar a apostar na especialização e a encarar a carreira como uma escada de especialização. Pelo contrário, Portugal aposta na plurifuncionalidade, enriquecimento da função fruto da desmaterialização dos processos na administração contemporânea.

A terceira observação prende-se claramente com o nível de litígio judicial em redor da gestão das carreiras no Brasil. No acaso português, embora comungue com o brasileiro a característica concursal e a burocracia, excesso de rigidez nos procedimentos inerentes ao acesso e progresso na carreira, o nível de contestação judicial parece ser bastante inferior ao brasileiro. Por outro lado, o Brasil, ao contrário de Portugal, sobrevaloriza os traços *hard* do perfil em detrimento da dimensão *soft*.

Ora, se esta opção apresenta vantagens em caso de contestação judicial pela sua objetividade, não deixa de acarretar desvantagens em virtude de pouco servir para predizer a capacitação de um candidato no desempenho do posto de trabalho, dado não levar suficientemente em atenção os fatores comportamentais. A isto acresce uma consequência de alguma perversão, que redundará na “indústria do concursismo”, criando-se uma constelação de interesses económicos e de investimento das famílias e dos indivíduos na aquisição de conhecimentos *hard* que lhe poderão garantir o sucesso na entrada em uma carreira pública, altamente cobiçada no país. Em síntese, o modelo de seleção atual para as carreiras no Brasil, se é vantajoso pela objetividade dos seus critérios, pode pecar por ser fraco preditor do comportamento futuro e das reais capacidades dos indivíduos.

Deixa-se por último uma nota positiva no Brasil quanto ao desenvolvido de um aplicativo para dispositivos móveis que permitirá aos servidores o registro e atualização de seus currículos, circunstância que, se for bem gerida, poderá contribuir para a melhoria dos processos internos de seleção e progressão de servidores. Chama-se no entanto a atenção para o facto da necessidade de se repensar o sistema de carreiras como um todo e não de aprimorar pequenas melhorias num sistema cujo corpo principal deixa dúvidas se não mereceria ser mexido e colocado ao serviço dos novos conceitos de governança pública, de maneira se possa calibrar o interesse de quem trabalha com o interesse da administração ou do cidadão, pagador de impostos.

5 Cargos dirigentes

5.1 Portugal

A lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, estabelece o estatuto do pessoal dirigente (EPD) dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado, que foi alterado até ao presente pela Lei nº 68/2013, Lei nº 64/2011, Lei nº 3-B/2010, Lei nº 64-A/2008, Lei nº 51/2005. Nesta lei-quadro, é estipulado que a modalidade jurídica que abrange todos os cargos dirigentes, independentemente do seu nível hierárquico, é a comissão de serviço, ou seja, não é a nomeação, nem o contrato de trabalho em funções públicas.

A mesma lei estabelece que é missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no programa do governo e as determinações recebidas do respetivo membro do governo (art. 3 do EPD)

Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e, em função do nível hierárquico e das competências e responsabilidades que lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, em tantos graus quantos os que a organização interna exija. São cargos de direção superior de 1º grau, os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente; e são de 2º grau os cargos de subdiretor-geral, secretário-geral-adjunto, subinspetor-geral e vice-presidente. São cargos de direção intermédia de 1º grau, os de diretor de serviços; e de 2º grau, os de chefe de divisão.

O exercício da função dirigente está dependente da posse de perfil, experiência e conhecimentos adequados para o desempenho do respetivo cargo, bem como da formação profissional específica. O exercício de funções dirigentes implica o aproveitamento em cursos específicos para alta direção em Administração Pública, diferenciados, se necessário, em função do nível, grau e conteúdo funcional dos cargos dirigentes.

A permanente atualização no domínio das técnicas de gestão e desenvolvimento das competências do pessoal dirigente é garantida através do sistema de formação profissional (FORGEP), para os dirigentes intermédios; CAGEP e SAD, para os dirigentes superiores; e CADAP, para todos os dirigentes nos dois primeiros anos de exercício de funções.

Estes cursos têm base legal na Portaria nº 146/2011, de 7 de abril, que define e regulamenta os cursos de cuja frequência com aproveitamento depende, nos termos do nº 1 e 5 do artigo 12º da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, na redação da Lei nº 51/2005, de 30 de agosto, o exercício de cargos de direção superior e intermédia ou equiparados nos serviços e organismos da administração pública central.

Os cursos adequados à formação profissional específica a que se refere o presente artigo, qualquer que seja a sua designação e duração, são assegurados, no âmbito da administração pública, pelo Instituto Nacional de Administração (INA), devendo os respetivos regulamentos e condições de acesso ser objeto de portaria do membro do governo responsável pela área da administração pública. A formação específica acima referida pode igualmente ser ministrada por instituições de ensino superior que sejam acreditadas.

O pessoal dirigente é avaliado nos termos da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública. Os titulares dos cargos de direção superior do 1.º grau são avaliados em função do nível de cumprimento dos objetivos fixados na carta de missão, publicitada no edital do concurso e assinada no momento da aceitação do cargo.

No exercício das suas funções, os titulares de cargos dirigentes são responsáveis civil, criminal, disciplinar e financeiramente, nos termos da lei. O exercício de cargos dirigentes é feito em regime de exclusividade e implica a renúncia ao exercício de quaisquer outras atividades ou funções de natureza profissional, públicas ou privadas, exercidas com carácter regular ou não, e independentemente da respetiva remuneração.

A comissão de serviço dos titulares dos cargos dirigentes cessa: a) pelo seu termo, nos casos do n.º 1 do artigo anterior; b) pela tomada de posse seguida de exercício, a qualquer título, de outro cargo ou função, salvo nos casos e durante o tempo em que haja lugar a suspensão ou em que seja permitida a acumulação nos termos da presente lei; c) por extinção ou reorganização da unidade orgânica, salvo se for expressamente mantida a comissão de serviço no cargo dirigente do mesmo nível que lhe suceda; d) nos casos do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

A cessação pode ainda ocorrer por despacho fundamentado numa das seguintes situações: i) não realização dos objetivos previstos, designadamente dos constantes da carta de missão; ii) falta de prestação de informações ou prestação deficiente das mesmas, quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do governo; iii) não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a observação das orientações superiormente fixadas; iv) necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços.

Pode ainda ter lugar: i) na sequência de procedimento disciplinar em que se tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar; ii) pela não frequência, por causa que lhes seja imputável, ou pelo não aproveitamento em curso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º; iii) a requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de 60 dias, e que se considerará deferido se, no prazo de 30 dias a contar da data da sua entrada sobre ele, não recair despacho de indeferimento.

Quando a cessação da comissão de serviço se fundamente na extinção ou reorganização da unidade orgânica ou na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, os dirigentes têm direito a uma indemnização desde que contem, pelo menos, 12 meses seguidos de exercício de funções.

A indemnização referida no número anterior será calculada em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem.

O montante da indemnização tem como limite máximo o valor correspondente à diferença anual das remunerações, nelas se incluindo os subsídios de férias e de Natal. O direito à indemnização prevista só é reconhecido nos casos em que à cessação da comissão de serviço não se siga imediatamente novo exercício de funções dirigentes em cargo de nível igual ou superior, ou exercício de outro cargo público com o nível remuneratório igual ou superior.

O exercício das funções referidas, no período a que se reporta a indemnização, determina a obrigatoriedade da reposição da importância correspondente à diferença entre o número de meses a que respeite a indemnização percebida e o número de meses que mediar até à nova designação.

Por isso, a nova designação será acompanhada de declaração escrita do interessado, de que não recebeu ou de que irá proceder à reposição da indemnização recebida, a qual será comunicada aos serviços processadores.

A comissão de serviço dos titulares dos cargos de direção superior de 2.º grau e de direção intermédia suspende-se quando sejam designados para gabinetes de membros do governo ou equiparados ou em regime de substituição. A comissão de serviço suspende-se por quatro anos ou enquanto durar o exercício do cargo ou função, se este tiver duração inferior, sendo as funções de origem asseguradas em regime de substituição. O período de suspensão conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo de origem.

Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar. A designação em regime de substituição é feita pela entidade competente, devendo ser observados todos os requisitos legais exigidos para o provimento do cargo, com exceção do procedimento concursal a que se referem os artigos 18.º a 21.º do EPD.

A substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular. Em qualquer caso a substituição cessa imperativamente se, no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da proposta de designação referida no n.º 8 do artigo 19.º do EPD, o membro do governo que tenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que

respeita o procedimento concursal não tiver procedido à designação.

O período de substituição conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo anteriormente ocupado, bem como no lugar de origem. O substituto tem direito à totalidade das remunerações e demais abonos e regalias atribuídos pelo exercício do cargo do substituído, independentemente da libertação das respetivas verbas por este, sendo os encargos suportados pelas correspondentes dotações orçamentais.

A remuneração do pessoal dirigente é estabelecida em diploma próprio, o qual poderá determinar níveis diferenciados de remuneração, em função do tipo de serviço ou órgão em que exerce funções. Aos titulares de cargos de direção superior são atribuídos prémios de gestão e aos titulares de cargos de direção intermédia prémios de desempenho.

Ao pessoal dirigente são abonadas despesas de representação de montante fixado em despacho do Primeiro-Ministro e do membro do governo responsável pela área da administração pública. O pessoal dirigente pode, mediante autorização expressa no despacho de nomeação, optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem, não podendo, todavia, exceder, em caso algum, o vencimento base do Primeiro-Ministro.

5.1.1 Dirigentes intermédios

O recrutamento para os cargos de direção intermédia, desde 1999, segue o princípio do concurso público interno, e são recrutados, de entre trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1º ou de 2º grau, respetivamente.

Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e órgãos públicos estabelecem, expressamente, a área e os requisitos de recrutamento dos titulares dos cargos de direção intermédia de 3º grau ou inferior. A área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica é alargada a trabalhadores integrados nessas carreiras titulares de curso superior que não confira grau de licenciatura.

Quando as leis orgânicas expressamente o prevejam, o recrutamento para os cargos de direção intermédia pode também ser feito de entre trabalhadores em funções públicas integrados em carreiras específicas dos respetivos serviços ou órgãos, ainda que não possuidores de curso superior.

Nos casos em que o procedimento concursal fique deserto ou em que nenhum dos candidatos reúna condições para ser designado, os titulares dos cargos de direção intermédia podem igualmente ser recrutados, em subsequente procedimento concursal, de entre indivíduos licenciados sem vínculo à administração pública que reúnam os requisitos previstos e desde que: a) o serviço ou órgão interessado o tenha solicitado, em proposta fundamentada, ao membro do governo responsável pela área da administração pública; b) o recrutamento caiba dentro da quota anualmente fixada para o efeito pelo membro do governo responsável pela área da administração pública; c) o membro do governo responsável pela área da administração pública o tenha autorizado.

O procedimento concursal é publicitado na bolsa de emprego público durante 10 dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido, tal qual se encontra caracterizado no mapa de pessoal e no regulamento interno, da composição do júri e dos métodos de seleção, que incluem, necessariamente, a realização de uma fase final de entrevistas públicas.

A publicitação referida no número anterior é precedida de aviso a publicar em órgão de imprensa de expansão nacional e na 2ª série do Diário da República, em local especialmente dedicado a concursos para cargos dirigentes, com a indicação do cargo a prover e do dia daquela publicitação.

O júri é constituído: a) pelo titular do cargo de direção superior do 1º grau do serviço ou órgão em cujo quadro se encontre o cargo a prover, ou por quem ele designe, que preside; b) por dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo; e c) por indivíduo de reconhecida competência na área funcional respectiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente.

Para a seleção dos titulares dos cargos dirigentes intermédios do 3º grau e inferior, o júri é constituído: a) pelo titular do cargo de direção superior do 1º grau do serviço ou órgão em cujo mapa se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside;

b) por dois dirigentes de nível e grau igual ou superior ao cargo a prover, um deles em exercício no serviço ou órgão em cujo mapa se encontre o cargo a prover e outro em diferente serviço ou órgão, ambos designados pelo respetivo dirigente máximo.

Ao elemento do júri referido na alínea c do nº 3 que não seja vinculado à administração pública, é devida remuneração nos termos fixados pelo membro do governo responsável pela área da administração pública. O júri, concluído o procedimento concursal, elabora a proposta de designação, com a indicação das razões por que a escolha recaiu no candidato proposto, abstendo-se de ordenar os restantes candidatos. O júri pode considerar que nenhum dos candidatos reúne condições para ser designado.

Por solicitação do serviço ou órgão interessado, o procedimento concursal é assegurado por entidade pública competente, integrada em diferente ministério, com dispensa de constituição de júri, mas com intervenção do indivíduo previsto na alínea c do nº 3, sendo, nesse caso, aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos números 1, 2, 4, 5, 6 e 7.

Os titulares dos cargos de direção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou órgão, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo. O provimento nos cargos de direção intermédia produz efeitos à data do despacho de designação, salvo se outra data for expressamente fixada.

O despacho de designação, devidamente fundamentado, é publicado no Diário da República juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado. A designação dispensa a autorização do serviço ou órgão de origem do designado. O procedimento concursal é urgente e de interesse público, não havendo lugar a audiência de interessados. Não há efeito suspensivo do recurso administrativo interposto do despacho de designação ou de qualquer outro ato praticado no decurso do procedimento. A propositura de providência cautelar de suspensão da eficácia de um ato administrativo praticado no procedimento não tem por efeito a proibição da execução desse ato.

Para efeitos de renovação da comissão de serviço, os titulares dos cargos de direção intermédia darão conhecimento do termo da respetiva comissão de serviço ao dirigente máximo do serviço, com a antecedência mínima de 90 dias. A renovação da comissão de serviço dependerá da análise circunstanciada do respetivo desempenho e dos resultados obtidos, a qual terá como referência o processo de avaliação do dirigente cessante, assim como de relatório de demonstração das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos.

No caso de renovação da comissão de serviço de titulares de cargos de direção intermédia de 2º grau ou inferior, a informação a apresentar é confirmada pelo respetivo superior hierárquico. A decisão sobre a

renovação da comissão de serviço é comunicada por escrito aos interessados até 60 dias antes do seu termo, sendo acompanhada de determinação para abertura do correspondente procedimento concursal quando aquela não tenha sido renovada.

Em caso de não renovação da comissão de serviço, as funções são asseguradas em regime de gestão corrente ou, transitoriamente, em regime de substituição até a designação de novo titular. O exercício de funções em regime de gestão corrente não poderá exceder o prazo máximo de 90 dias.

5.1.2 Dirigentes superiores

Os cargos de direção superior, desde 2011, pela Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro, seguem em Portugal o princípio do concurso público competitivo e o universo de recrutamento é interno e externo, ou seja, integram o universo de recrutamento todos os cidadãos nacionais, quer tenham ou não vínculo de trabalho público (servidores).

Assim, os titulares dos cargos de direção superior são recrutados, por procedimento concursal, de entre cidadãos nacionais vinculados ou não à administração com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há, pelo menos, 10 ou oito anos, consoante se trate de cargos de direção superior de 1º ou de 2º grau, vinculados ou não à administração pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções.

O procedimento concursal é conduzido pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), entidade independente que funciona junto do membro do governo responsável pela área da administração pública. A iniciativa do procedimento concursal cabe ao membro do governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, cabendo-lhe, neste âmbito, identificar as competências do cargo de direção a prover, caracterizando o mandato de gestão



e as principais responsabilidades e funções que lhe estão associadas, bem como a respetiva carta de missão.

A CReSAP, na posse da informação referida no número anterior, elabora uma proposta de perfil de competências do candidato a selecionar, designadamente com a explicitação das qualificações académicas e experiência profissional exigíveis, bem como as competências de gestão e de liderança recomendáveis para o exercício do cargo, e remete-a ao membro do governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, para homologação.

No prazo de 20 dias, a contar da data da apresentação da proposta referida, o membro do governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher: a) homologa a proposta de perfil de competências apresentada pela Comissão; ou b) altera, mediante fundamentação expressa, o perfil de competências proposto pela CReSAP.

Não se verificando nenhuma das duas situações previstas no número anterior, a proposta de perfil de competências apresentada pela CReSAP considera-se tacitamente homologada. A CReSAP é ainda responsável pela definição das metodologias e dos critérios técnicos aplicáveis no processo de seleção dos candidatos admitidos a concurso, designadamente ao nível da avaliação das competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional e aptidão.

O procedimento concursal é obrigatoriamente publicitado na bolsa de emprego público (BEP) e, pelo menos, na plataforma eletrónica do governo e em duas outras plataformas eletrónicas, durante 10 dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido e dos métodos de seleção a aplicar nos procedimentos concursais, havendo sempre lugar à realização de avaliação curricular e entrevista de avaliação, podendo a comissão optar ainda pela aplicação de outros métodos de seleção previstos para o estabelecimento de vínculos de emprego público na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro.

A publicitação referida é precedida de aviso a publicar na 2ª série do Diário da República, podendo ainda ser divulgado em órgão de imprensa de expansão nacional. A promoção das publicitações previstas é assegurada pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, em conformidade com as instruções da comissão. Os titulares dos cargos de direção imediatamente inferiores àquele para que foi aberto o procedimento concursal, que se encontrem em funções no respetivo serviço ou órgão, na data da publicitação referida no nº 2, são automaticamente incluídos na lista de candidatos, desde que cumpram os requisitos previstos no artigo anterior.

O júri/banca é constituído: a) pelo presidente da comissão, que tem voto de qualidade, ou por quem este designe, que preside; b) por um vogal permanente da comissão; c) por um vogal não permanente da comissão, em exercício de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica do ministério a que respeita o procedimento concursal, mas em órgão ou serviço não coincidente com este; d) pelo perito cooptado pelos anteriores de uma bolsa de peritos que funciona junto da comissão, em exercício de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica do ministério a que respeita o procedimento concursal, mas em órgão ou serviço não coincidente com este.

Na seleção dos candidatos, o júri procede à aplicação dos métodos de seleção definidos no respetivo aviso de abertura de procedimento concursal. O júri, após conclusão da aplicação dos métodos de seleção previstos, elabora a proposta de designação indicando três candidatos, ordenados por ordem alfabética e acompanhados dos fundamentos da escolha de cada um deles, e apresenta-a ao membro do governo que tenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que respeita o procedimento concursal, que, previamente à designação, pode realizar uma entrevista de avaliação aos três candidatos.

Na situação de procedimento concursal em que não haja um número suficiente de candidatos, ou em que o mesmo fique deserto, deve a comissão proceder à repetição de aviso de abertura referente ao mesmo procedimento concursal e, verificando-se o mesmo resultado, pode o membro do governo competente para o provimento proceder a recrutamento por escolha, de entre indivíduos que reúnam o perfil definido pelo aviso de abertura, os quais são sujeitos a avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo, realizada pela comissão.

Nos casos em que, nos 20 dias seguintes à apresentação, ao membro do governo competente para o provimento, da proposta de designação, se verifique a desistência de candidatos, pode aquele solicitar ao júri a indicação de outros candidatos que tenha por adequados para colmatar essa desistência.

Os cargos de direção superior são providos por despacho do membro do governo competente, no prazo máximo de 45 dias, a contar da data do recebimento das propostas de designação referidas no nº 8 ou no nº 10 do EPD, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável, sem necessidade de recurso a procedimento concursal, por igual período.

A duração da comissão de serviço e das respetivas renovações não pode exceder, na globalidade, 10 anos consecutivos, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos 5 anos. O provimento nos cargos de direção superior produz efeitos à data do despacho de designação, salvo se outra data for expressamente fixada. O despacho de designação, devidamente fundamentado, é publicado no Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado.

A designação dispensa a autorização do serviço ou órgão de origem do designado. O procedimento concursal é urgente e de interesse público, não havendo lugar a audiência de interessados. Não há efeito suspensivo do recurso administrativo interposto do despacho de designação ou de qualquer outro ato praticado no decurso do procedimento. A propositura de providência cautelar de suspensão da eficácia de um ato administrativo praticado no procedimento não tem por efeito a proibição da execução desse ato.

Com o aviso de abertura do concurso é publicada a carta de missão, elaborada pelo membro do governo que dirige ou superintende e tutela o serviço ou órgão em que se insere o cargo a preencher, que constitui um compromisso de gestão. Na carta de missão são definidos de forma explícita os objetivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções, sem prejuízo da sua revisão, sempre que tal se justifique, por alterações de contexto geral ou por circunstâncias específicas que o determinem, mediante orientação do respetivo membro do governo.

Os candidatos devem juntar uma declaração à sua candidatura, elaborada em conformidade com modelo aprovado por Regulamento da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, aceitando os termos da carta de missão, sob pena de não aceitação da candidatura.

Para efeitos de eventual renovação da comissão de serviço, os titulares dos cargos de direção superior darão conhecimento do termo da respetiva comissão de serviço ao membro do governo competente, com a antecedência mínima de 90 dias. A comunicação referida no número anterior será acompanhada de relatório dos resultados obtidos durante o exercício do cargo, tendo sempre como referência a carta de missão e os planos e relatórios de atividades, bem como de uma síntese da aplicação do sistema de avaliação do respetivo serviço. A renovação da comissão de serviço depende dos resultados evidenciados no respetivo exercício.

5.2 Brasil

A primeira nota que ressalta da comparação entre os serviços civis dos dois países em apreço é a de que em Portugal o procedimento concursal é obrigatório para o preenchimento de qualquer cargo da administração do Estado a todos os níveis hierárquicos, ou seja, desde o mais baixo cargo da hierarquia ao mais bem posicionado, o Diretor-geral, que equivale ao Secretário na APF no Brasil.

Portugal segue o princípio de que a profissionalização dos dirigentes do setor público pelo reconhecimento do mérito garantido através de procedimentos concursais competitivos é essencial para o sucesso da implementação das políticas públicas de qualquer país (OECD, 2018)⁶. O mérito significa a nomeação da pessoa mais capaz

avaliada pelos critérios essenciais do perfil da posição a recrutar. Ninguém deve ser nomeado para uma função se não for competente para a desempenhar, e essa função deve ser oferecida à pessoa que fará isso melhor.

Para tanto, o processo concursal tem de ser justo, o que significa que não deve haver qualquer viés na avaliação dos candidatos. A seleção deve ser objetiva, imparcial e aplicada de forma consistente. O procedimento tem de ser aberto, o que significa que a oportunidade de contratação deve ser anunciada publicamente e aos potenciais candidatos deve ser dado acesso à informação acerca da função e das suas exigências e quanto ao processo seletivo, porque, em competições abertas, todos quantos desejarem e reunirem os requisitos devem ter acesso.

A prática portuguesa integra-se num movimento mais vasto protagonizado entre outros atores internacionais como a UE, o FMI, o Banco Mundial e a OCDE, porque a globalização, as TIC e o contexto da governança contemporânea exigem uma liderança profissionalizada, integrada e forte do sistema do serviço civil ou seja da administração. Os dirigentes a todos os níveis hierárquicos constituem um corpo profissional que desempenha o papel especial de servir o interesse público assessorando os políticos e, simultaneamente, implementando no terreno o desenvolvimento de políticas públicas.

Acontece que, entre os dirigentes do serviço civil, as organizações internacionais recomendam que seja criado um pequeno grupo estratégico de topo o chamado Senior Civil Service (SCS) ou Top Management Service (TMS), que possa atravessar as fronteiras da burocracia departamental, que deverá funcionar como a cabeça de todo o serviço civil. Este grupo de dirigentes da administração executa o papel de charneira entre os políticos, democraticamente eleitos – membros do governo, deputados, prefeitos e governos estaduais e regionais – e a administração ou o sistema do serviço civil⁷.

O SCS estabelece a ponte entre os mandatados políticos/responsáveis pelo desenho das políticas e a administração responsável pela implementação. É responsável pela tradução das linhas de orientação política em programas e ações concretas. Este pequeno grupo estratégico – Serviço Civil Sênior – deve ter a capacidade profissional para planear as iniciativas politicamente desejáveis e administrativamente capazes de serem implementadas. Para atingir estes objetivos, o SCS precisa de ser apoiado numa liderança eficaz do serviço civil, com ligação da performance à posição assumida e com competentes membros.

O SCS deve ser gerido de forma autónoma, tipo agência, ou entidade administrativa independente, podendo funcionar nomeadamente na dependência do Poder Legislativo para evitar a partidarização do sistema. Esta

⁶ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). (2018) *PROFESSIONALISATION OF THE SENIOR CIVIL SERVICE: THE WAY FORWARD* SIGMA Paper N.º 55. Paris: OCDE.

⁷ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). (2016). *Senior Civil Service: building the skills and leadership for public sector performance*. Paris: OECD; GOBIERNO DE CHILE. (2015). *Strengthening Chile's Public Senior Executive Service System: a comparative view*. Santiago: Servicio Civil.

entidade deve ser responsável pela gestão deste pequeno grupo estratégico – seleção, avaliação, valorização dos seus membros, que devem possuir um “espírito de corpo”. O mandato deve ser limitado (5 anos, por exemplo), orientado por uma carta de gestão onde devem constar os objetivos a cumprir. Os seus titulares são inamovíveis nessa posição, a menos que haja claro incumprimento dos objetivos da carta de missão. São recrutados por concurso público competitivo universal aberto a vinculados e não vinculados à administração.

Neste ponto, o Brasil parece estar em contramão com esta linha de tendência porque todos os cargos de direção e chefia são exercidos por livre escolha do membro do governo, ou seja, por indicação político partidária. Mesmo quando a escolha possa recair sobre o indivíduo mais competente para o exercício do cargo de entre todos os cidadãos, o que está em causa neste caso é o processo, ou seja, é o facto de não ter havido um procedimento concursal competitivo, justo e aberto.

A segunda nota prende-se com uma certa confusão entre mérito e politização na relação entre os titulares de cargos de direção e chefia, constituídos como direção e assessoramento superior (DAS) e as chamadas funções comissionadas do Poder executivo (FCPE).

Com efeito, a Constituição de 1988 do Brasil estabelece no seu art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”

É neste princípio constitucional que se fundamentam os atuais dois tipos de postos de direção, chefia, assessoramento: os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS); as funções comissionadas do poder executivo (FCPE).

A Constituição do Brasil não exige para o preenchimento destes dois tipos de postos de direção, chefia e assessoramento que os cidadãos sejam submetidos a qualquer procedimento concursal competitivo, mas também não parece impedir a afastar tal prática. Na prática, ambos os diferentes cargos são preenchidos e os seus titulares designados com base na escolha política, ou seja, com base na confiança do titular político com poder para designar. No caso das FCPE o universo de recrutamento está limitado a pessoal com vínculo à administração. No caso do DAS o universo de recrutamento não possui limites sendo, geral e universal, aberto a qualquer cidadão brasileiro.

Assim e salvo mais duto parecer, não nos parece feliz a redação usada na lei fundamental do Brasil ao distinguir entre “funções de confiança” e “cargos em comissão”. Na verdade, a expressão “funções de confiança” pode levar a equívocos – pelo menos atualmente de acordo com o “estado da arte” do problema em Ciência da Administração Pública – na exata medida em que ambas são de confiança política. Ora, são de confiança política porque o político não designa o titular em qualquer dos dois casos na sequência de um procedimento concursal competitivo.

O facto de o político designar, em comissão, um servidor vinculado e concursado para uma carreira do serviço civil, não garante que esse político tenha escolhido o servidor mais competente no universo de todos os vinculados para o cargo em concreto, porque não houve um concurso competitivo perante uma banca capaz de ajuizar dessa competência. Os servidores não são todos iguais nem apresentam o mesmo perfil de competências duras e moles (*soft and hard skills*), apesar de toda a formação/valorização feita e concursada. Por outro lado, os militantes políticos não se encontram apenas fora da administração; entre os servidores concursados há muitos militantes pertencentes ao sistema político partidário do país, e, se por um lado, essa militância, em si mesma, não poder ser recusada a nenhum cidadão, por outro não isenta a escolha de um cidadão concursado de ser feita pela afinidade política existente entre o membro do governo e escolhido.

Aliás, isto é reconhecido no artigo 2º da Medida Provisória, Lei Nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, quando estabelece literalmente que:

“fica o Poder Executivo autorizado a substituí-los (DAS), na mesma proporção, por funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, privativas de servidores efetivos, criadas por esta Medida Provisória na forma, nos quantitativos máximos e nos níveis previstos no Anexo I”

Atualmente, aceita-se que a profissionalização anda associada à despolitização, ou seja, ninguém pode ser impedido de militar em um partido político, mas ninguém deve ser designado para uma posição na hierarquia de direção, chefia, assessoramento na administração com base na confiança política, mas sim com base no mérito, e esse apenas pode ser garantido através de procedimentos concursais competitivos.

Será que as práticas em curso no Brasil para a designação de titulares para postos de direção, chefia, assessoramento na administração federal seguem as boas práticas em geral recomendadas pela OCDE, EIPA, Banco Mundial? De qualquer maneira, uma coisa é certa: na comparação entre Portugal e Brasil, existe uma grande diferença nesta matéria, que tudo indica ser crucial para a profissionalização do serviço civil, tema fundamental deste estudo.

Acresce que o preâmbulo da Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprovada em 2003 no âmbito

da IV Conferência Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, afirma, que para a consecução de um melhor Estado, a profissionalização do serviço público é condição necessária. Ora, a profissionalização dos dirigentes exige a presença de procedimentos concursais competitivos, independentemente do universo de recrutamento ser interno ou externo à administração, ou seja, aberto ou não a candidatos vinculados à administração. A vinculação pode apenas ser um fator preferencial ou requisito para certos cargos.

Por outro lado, na literatura produzida pela administração do Brasil, constata-se três aspetos: i) exaltação da bondade das funções comissionadas do poder executivo (FCPE) pelo facto de serem exercidas por titulares vinculados à administração; ii) diabolização da direção e assessoramento superiores (DAS); iii) crença aparentemente infundada de que, com a transferência de posições DAS para FCPE, a administração estaria a profissionalizar o serviço civil.

Ora, parece-nos que esta postura carece de fundamento teórico e demonstração prática, dado que os diferentes cargos são preenchidos e os seus titulares designados com base na escolha política, ou seja, com base na confiança do titular político com poder para designar. Apenas, no caso das FCPE, o universo de recrutamento está limitado a servidores com vínculo à administração. E, no caso DAS, o universo de recrutamento não possui limites, sendo geral e universal, aberto a qualquer cidadão brasileiro.

A terceira nota prende-se com o perigo da ritualização ou da liturgia concursal. Com efeito, os procedimentos concursais, apesar das suas enormes vantagens, não são um valor em si mesmos; a sua eficácia, a capacidade para escolher a pessoa certa para o lugar certo, está condicionada a diversas variáveis, de objetividade das provas, de fidelidade do perfil, de isenção dos membros da banca, entre outros fatores. Quando estes requisitos não se encontram reunidos, pode haver procedimento concursal, mas são mais ou menos sempre os mesmos que ocupam os cargos ou que são selecionados para as carreiras.

No caso português, o sistema está relativamente blindado na CReSAP, por se tratar de uma entidade administrativa independente que apenas funciona junto do Ministério da Finanças, que lhe concede recursos, mas depende da segunda Comissão da Assembleia da República. Acresce ainda que, nos termos da sua lei orgânica, os membros da CReSAP estão proibidos de pedir ou receber orientações do governo. Porém, mesmo neste caso, se não houver a preocupação por escolher personalidades independentes de facto e de direito para a Comissão diretiva, os concursos correm o risco de se transformarem em liturgias.

Na verdade não basta o sistema ser o mais objetivo possível, importa que as pessoas que o guiam também o sejam. Trata-se de uma condição inerente a todo o procedimento concursal, que não é específica do recrutamento e seleção de dirigentes. A liturgia pode ter lugar no recrutamento de candidatos para as carreiras da administração e nem

por isso alguém se atreverá a afirmar que o melhor seria acabar com o concurso para as carreiras. Com esta nota apenas se quer deixar um alerta para a necessidade de não se descansar com o facto de já existir um procedimento concursal; serão necessários a sua melhoria contínua e o seu aprimoramento.

6 Avaliação do desempenho

6.1 Portugal

Em Portugal, o XV Governo Constitucional publicou um pacote de legislação destinado a alterar o sistema de avaliação de desempenho da administração pública, que fora introduzido nos anos oitenta do século XX, pelo Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de junho.

Com a Lei nº 10/2004, de 22 de março, é decretado pela Assembleia da República, para valer como lei geral da República, a criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

O SIADAP é um modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização de dirigentes e outros trabalhadores relativamente à prossecução dos objetivos fixados, mediante a avaliação dos resultados.

Os princípios que presidem à conceção do SIADAP têm origem no que passou a ser conhecido após os anos oitenta do século passado como *New Public Management*⁸, cuja grande preocupação consiste na aproximação da administração pública do espírito, filosofia, cultura e postura da administração privada.

Registra-se, claramente, uma descentração da preocupação regulamentar/ processual/formal da Escola Institucional⁹, que marcava a administração pública tradicional, para se valorizar a introdução de novos valores, entre os quais se destacam a orientação para os resultados e a promoção da qualidade de serviço. A administração deve abandonar a focalização no seu interior, na forma como se faz, para se voltar para o exterior e concentrar no que se faz.

Estes princípios assumem particular importância no âmbito deste diploma. Com efeito, tratando-se do normativo que vai orientar todo o sistema de avaliação das pessoas e da organização, não pode em caso algum ser visto como mais uma simples manifestação de intenções mais ou menos generosas. Os funcionários e os organismos verão a sua classificação a ser determinada pela forma como estes princípios forem aplicados no terreno.

Aliás, estes princípios tornam-se ainda mais explícitos

⁸ João Bilhim – Ciência da Administração. Lisboa: Universidade Aberta, 2000; Oliveira Rocha – Gestão Pública e Modernização Administrativa. Oeiras: INA

⁹ João Bilhim – Teoria Organizacional. Lisboa: ISCSP, 2004; Joaquim Araújo – Tendências Recentes de Abordagem da Reforma Administrativa, Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. 1: 1, pp. 38-47.

quando se analisam os objectivos do SIADAP: “ avaliar a qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade”.

O SIADAP permitiu a criação, pela primeira vez, de um sistema integrado, que consta da avaliação individual dos trabalhadores, da avaliação dos dirigentes e da avaliação dos serviços e organismos. Responsabiliza os dirigentes, enquanto atores privilegiados do processo de modernização da administração pública, tendo estes o dever de assegurar a correta aplicação do sistema de avaliação, e promove o compromisso entre o avaliador e o avaliado na atribuição da avaliação ao prever a autoavaliação e a entrevista.

De toda a forma, a avaliação do desempenho dos funcionários e dirigentes só ganha todo o sentido quando, em simultâneo, se processa a avaliação, por métodos como o da CAF¹⁰, do próprio organismo onde estes trabalham.

Em todo o caso, o voluntarismo dos princípios e dos objetivos desta lei geral da República levanta-nos a dúvida quanto aos problemas concretos que a mesma levantará por ir manifestamente contra a postura tradicional, baseada no cumprimento da lei. Quantas vezes o funcionário e o serviço se verá confrontado com normas e regulamentos, concebidos pela velha administração pública, que não se coadunam com as novas exigências desta nova lei? Qual o ajustamento necessário entre esta lei e o Estatuto Disciplinar da Função Pública?

Será possível uma boa introdução do SIADAP sem que em simultâneo se proceda a uma grande revisão da legislação e nomeadamente da postura das auditorias internas e das inspeções. Os organismos de controlo da administração (auditorias, inspeções, Tribunal de Contas), quando se virem confrontados com o não cumprimento de uma norma para melhor satisfazer a qualidade de serviço prestado ao cidadão, vão apreciar o quê? O não cumprimento da norma (já desadequada) ou a satisfação do cidadão? Neste último caso, como obter evidências empíricas da satisfação de qualidade?

Sistema de desenvolvimento estratégico ou de controlo? O Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de maio, dá

a ideia de que são as duas coisas. Começa por explicar aos funcionários o SIADAP, como um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações, fornecendo elementos essenciais para melhorar a definição das funções, ajustar a formação às necessidades dos trabalhadores, abrir oportunidades de carreira de acordo com as potencialidades demonstradas por cada um e valorizar as contribuições individuais para a equipa.

O sistema nacional de controlo interno da administração financeira do estado (SCI) está regulado por: Lei nº 52-C/96 – aprova o OE97 e incumbe o governo de estruturar o SCI; Decreto-Lei nº 166/98; Decreto Regulamentar nº 27/99 – estabelece a disciplina operativa do SCI; Despacho de 17/12/99 do MF – homologa o Regulamento Interno do Conselho Coordenador do SCI.

Os níveis de controlo em Portugal são o controlo estratégico: i) consiste na verificação, acompanhamento e informação; ii) perspectivados sobre a avaliação dos controlos operacional e sectorial e sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos previsionais (Programa do Governo, GOP e OE); iii) é exercido pela IGF, pela DGO e pelo IGSS. E controlo sectorial: i) consiste na verificação, acompanhamento e informação; ii) perspectivados sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa nos planos globais de cada ministério ou região; iii) é exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno. O controle operacional (autocontrolo): i) consiste na verificação, acompanhamento e informação; ii) centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações; iii) é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade

O SIADAP, como qualquer outro sistema de avaliação do desempenho das pessoas e das organizações, é fundamentalmente um mecanismo de controlo. O objetivo do controlo é conformar os comportamentos individuais às exigências da missão, metas e objetivos da organização no caso vertente e, de acordo com o mesmo decerto regulamentar, servir de instrumento para mudar a cultura organizacional.

A organização implica controle. As organizações são pessoas em interação. O controlo limita as variações individuais de comportamentos e conforma-os com os padrões organizacionais. Só existe organização quando há uma

¹⁰ CAF: <http://www.eipa.nl/CAF/CAFmenu.htm>



quantidade razoável de conformidade nos comportamentos e integração de atividades. A coordenação e a criação da ordem perante a diversidade de interesses dos indivíduos constituem a função última do controlo.

Diferentes indivíduos possuem diferentes razões para participar numa organização. Tais divergências não devem perturbar as estratégias e as metas organizacionais. Isto leva a que os gestores tenham de exercer o controlo para evitar tal perturbação. Há três teorias sobre o controlo: avaliação do indivíduo, através do seu desempenho; avaliação da unidade de trabalho, através da contratualização; avaliação da organização, através da cultura.

A gestão por objetivos é o instrumento privilegiado do controlo típico das situações mecanicista, caracterizando-se por: controlo de resultados; controlo de comportamento; existência de padrões (*standards*); *feedback* e ações corretivas. Lembra-se que a gestão por objetivos surge no final dos anos cinquenta do século passado, no âmbito de uma corrente de pensamento classificada como neoclássica e protagonizado por Peter Drucker¹¹.

Atualmente, em Portugal, por força do artigo 89º da LGTFP, os trabalhadores estão sujeitos ao regime de avaliação do desempenho constante da Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). A Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, aplica -se ao desempenho: a) aos serviços; b) dos dirigentes; c) dos trabalhadores da administração pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.

A avaliação do desempenho é baseada na confrontação entre objetivos fixados e resultados obtidos e, no caso de dirigentes e trabalhadores, também as competências demonstradas e a desenvolver e na diferenciação de desempenhos.

O regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores rege-se pelos seguintes princípios: a) orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade; b) universalidade, assumindo-se como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e trabalhadores da administração pública; c) responsabilização e desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos trabalhadores para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais; d) reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito; e) transparência e imparcialidade, assentando em critérios objetivos, regras claras e amplamente divulgadas (artigo 90º LGTFP).

O fundamento teórico deste sistema é a gestão por

objetivos. A gestão por objetivos na administração pública em Portugal parece corresponder antes de tudo à introdução de uma nova postura comportamental dos dirigentes, funcionários, agentes e trabalhadores da administração pública no seu “saber estar” (atitudes) e “saber fazer” (habilidades), o que passa por um novo “saber mais” (formação). Este novo paradigma organizacional pressupõe a escolha de instrumentos capazes de medir a eficácia, eficiência e qualidade da gestão pública, tendo em vista não só a melhoria do seu desempenho, mas também um propósito de prestação de contas e de transparência de atuação da administração pública perante os cidadãos.

A gestão integrada do desempenho pode ser traduzida como um ciclo de gestão no qual, após serem fixados os objetivos de desempenho dos programas e atividades – se possível de forma quantitativa e calendarizada –, o desempenho efetivo é medido e é objeto de reporte.

O SIADAP integra os seguintes subsistemas: a) o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, designado por SIADAP 1; b) o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, designado por SIADAP 2; c) o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, designado por SIADAP 3.

Figura 2 – Os subsistemas do SIADAP

Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços: SIADAP 1	Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes: SIADAP 2	Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores: SIADAP 3
--	--	---

Fonte: art. 9º nº1 da Lei nº 66-B/2007.

Estes subsistemas funcionam de forma integrada pela coerência entre objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão do serviço, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

A avaliação dos serviços efetua-se através de autoavaliação e de heteroavaliação. A autoavaliação dos serviços é realizada anualmente, em articulação com o ciclo de gestão. Esta periodicidade não prejudica a realização de avaliação plurianual se o orçamento comportar essa dimensão temporal e para fundamentação de decisões relativas à pertinência da existência do serviço, das suas atribuições, organização e atividades. A autoavaliação tem carácter obrigatório e deve evidenciar os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) do serviço, em particular face aos objetivos anualmente fixados.

A avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas

¹¹ DRUCKER, Peter. *The practice of management*. Oxford: Butterworth Heinemann, (1955) 1996. DRUCKER, Peter. *Managing for results*. London: Heineman, (1ª ed. 1964) 1994.

de informação do serviço, em que se evidenciam: a) a missão do serviço; b) os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; c) os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; d) os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação; e) os meios disponíveis, sinteticamente referidos; f) o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos; g) a identificação dos desvios e, sinteticamente, as suas causas; h) a avaliação final do desempenho do serviço.

O QUAR relaciona -se com o ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido atualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério. Os documentos previsionais e de prestação de contas legalmente previstos devem ser totalmente coerentes com o QUAR. A dinâmica de atualização do QUAR deve sustentar-se na análise da envolvimento externa, na identificação das capacidades instaladas e nas oportunidades de desenvolvimento do serviço, bem como do grau de satisfação dos utilizadores. O QUAR é objeto de publicação na página eletrónica do serviço.

O SIADAP articula -se com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços. A articulação com o sistema de planeamento pressupõe a coordenação permanente entre todos os serviços e aquele que, em cada ministério, exerce atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação.

O SIADAP liga-se ao ciclo de gestão de cada serviço da administração pública que integra as seguintes fases: a) fixação dos objetivos do serviço para o ano seguinte, tendo em conta a sua missão, as suas atribuições, os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente máximo, os resultados da avaliação do desempenho e as disponibilidades orçamentais; b) aprovação do orçamento e aprovação, manutenção ou alteração do mapa do respetivo pessoal, nos termos da legislação aplicável; c) elaboração e aprovação do plano de atividades do serviço para o ano seguinte, incluindo os objetivos, atividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica; d) monitorização e eventual revisão dos objetivos do serviço e de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo; e) elaboração do relatório de atividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, nele integrando o balanço social e o relatório de autoavaliação previsto na presente lei.

A avaliação do desempenho dos trabalhadores produz efeitos em matéria de alteração de posicionamento remuneratório na carreira, de atribuição de prémios de desempenho e efeitos disciplinares.

Nos termos do artigo 27º do SIADAP, a atribuição da

distinção de mérito determina, por um ano, os seguintes efeitos: a) o aumento para 35% e 10 % das percentagens máximas previstas no nº 5 do artigo 37º para os dirigentes intermédios no SIADAP 2 e no nº 1 do artigo 75º para os demais trabalhadores no SIADAP 3, visando à diferenciação de desempenho relevante e desempenho excelente; b) a atribuição pelo membro do governo competente do reforço de dotações orçamentais visando à mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores ou à atribuição de prémios; c) a possibilidade de consagração de reforços orçamentais visando ao suporte e dinamização de novos projetos de melhoria do serviço.

6.2 Brasil

A principal nota que ressalta da comparação entre Portugal e Brasil é que, no Brasil, o sistema de avaliação do desempenho dos servidores é sobretudo um sistema de avaliação e não de gestão do desempenho. Num sistema de gestão do desempenho a avaliação representa um pequeno item no contexto mais geral da gestão das pessoas.

Pelo contrário, em Portugal, embora ainda haja muito a aprimorar para que este instrumento seja cada vez mais um instrumento de gestão, já atualmente todo o sistema de gestão de pessoas, na administração central do Estado, está ancorado no conceito estratégico de gestão por objetivos. O SIADAP português pressupõe a introdução de uma gestão em que os objetivos estratégicos e operacionais dos serviços e organismos públicos no seu todo e em cada nível hierárquico são claramente conhecidos e discutidos. Além disso, exige que cada funcionário saiba quais são os seus objetivos e em especial conheça a métrica com a qual a sua conduta será sujeita ao escrutínio.

Nesta perspetiva, a gestão por objetivos na administração pública corresponde antes de tudo à introdução de uma nova postura comportamental dos dirigentes e dos funcionários e agentes da administração no seu “saber estar” e “saber fazer”, o que passa por um novo “saber mais”. Pelo contrário, a administração pública tradicional está centrada na atividade em si mesma, no processo, e avalia e gratifica o grau de adesão do indivíduo ao quadro normativo. A gestão por objetivos está centrada no cumprimento dos objetivos, preocupada com a relação entre meios/resultados e com a eficiência, eficácia e produtividade.

Por isso, ainda neste ponto interrogamo-nos se não seria o caso de o sistema no Brasil ser repensado no contexto da nova governança pública e abandonar a posição isolada de um instrumento de gestão ao lado e sem ligação aos restantes processos de gestão de pessoas, todos eles orientados estrategicamente pela gestão por objetivos ou resultados.

Neste contexto, importaria reter que a competência profissional é uma combinação de conhecimentos, de saber-fazer, experiências e comportamentos, exercidos num contexto preciso. São aptidões e características pessoais que contribuem para se atingir um desempenho de nível elevado. São mais do que as capacidades técnicas



para realizar tarefas inerentes a uma função. A competência refere-se à experiência tão fortemente contextualizada que dificulta a transferência para outras situações.

Distinguem-se as seguintes áreas e competência: competências para lidar com as pessoas; competências para lidar com as políticas públicas; competências para atingir resultados; competências de autogestão.

A competência é um processo dinâmico de resolução de problemas, ligado a um desempenho específico e eficaz, desenvolvido numa envolvente determinada e legitimado socialmente. Ao contrário da competência, a qualificação é um julgamento objetivo e oficial dotado de reconhecimento e legitimidade contratual.

Analisando o sistema brasileiro à luz do exposto, apenas os aspetos *hard* da competência na tradição britânica ou o “saber fazer e saber mais” na tradição francesa parecem merecer atenção. Ora, se esta postura estratégica não estiver bem estribada, por mais objetivo e matematizado que seja o conjunto dos indicadores, corre-se o risco de avaliar algo, mas deixando passar o mais importante por avaliar.

O que importa é que o novo sistema em estudo, que visa à reestruturação da Lei nº 7.133, de 17 de março de 2010, não ignore a atitude pessoal que se integra no que na teoria se considera a competência “*soft*” ou o “saber ser”. A competência não constitui apenas um potencial, nem uma lista de capacidades, mas também um processo que conduz a um desempenho.

Um indivíduo aumenta as suas probabilidades de tornar-se competente consoante as suas capacidades sejam mais ou menos elevadas. Todavia, a posse de tal competência não dá garantia direta do seu possuidor ser competente, pois a competência só pode existir enquadrada num contexto profissional. Assim, uma condição de definição de competência é a sua relação com o contexto, pois deve fazer parte dos laços entre as qualidades relacionadas com o indivíduo e as propriedades que dependem de uma situação de ação.

Uma competência define-se como uma característica subjacente de um indivíduo e que tem uma relação de causa e efeito com o desempenho médio ou superior de uma função. As competências críticas distinguem o sujeito superior do sujeito médio. As competências básicas, isto é, as essenciais, são exigidas a fim de se conseguir um desempenho mínimo ou médio. As competências básicas

e as críticas para uma determinada função fornecem um perfil para a seleção das pessoas, os planos de promoção, a avaliação do desempenho, o desenvolvimento.

As competências podem ser motivações, traços de carácter, conceitos de si próprio, atitudes ou valores, conhecimentos ou ainda aptidões cognitivas ou comportamentais. Pode ser qualquer característica individual que possa ser medida com fiabilidade e que se possa manifestar, em ordem à diferenciação significativa dos sujeitos superiores e médios, ou ainda daqueles que possuem o domínio da função em relação aos que não possuem¹².

A ausência de densificação conduz a que o perfil seja facilmente confundido com a “lisonja” ao chefe, com a hipocrisia e com a falsidade. Na futura alteração legislativa, importaria prestar mais atenção a este conceito, integrando-o naquilo que na literatura é conhecido por competência *soft*.

A avaliação do desempenho apresenta-se como um instrumento valioso desde que seja integrado no sistema de gestão das pessoas, a qual não dispensa mas antes exige a gestão dos desempenhos de cada funcionário e das unidades onde trabalham, aplicando-se a todos os trabalhadores, independentemente da natureza do vínculo jurídico e do serviço a que pertencem, e aos dirigentes. Deve integrar-se no ciclo anual de gestão dos serviços da administração pública e depender da aprovação do plano de atividades respetivo, que será a base para a definição de objetivos das unidades orgânicas e dos trabalhadores (objetivos em cascata), promovendo-se, assim, o envolvimento dos trabalhadores nos resultados do serviço a que pertencem.

Tal como está, o sistema brasileiro é mais um sistema de classificação ou avaliação das pessoas do que um instrumento de gestão. A medição do desempenho só faz sentido quando esta mensuração se encontra ao serviço da gestão e da melhoria contínua de cada servidor e funciona como um instrumento articulado estrategicamente com outros instrumentos de gestão das pessoas tais como a remuneração, a progressão na carreira, a capacitação, entre outros.

A avaliação do desempenho refere-se a um processo de identificação, medida e gestão do nível de realização dos

¹² ALMEIDA, Paulo A. Pereira Alves de. *Do trabalho nos serviços: processos de transformação no sector bancário*. Lisboa: ISCTE, Tese de doutoramento, 2002.

servidores. Por “identificação” entende-se a determinação das áreas de trabalho que o gestor deve ter em conta quando procede à avaliação. Para que este processo seja racional e legalmente defensável, a identificação exige um sistema de medida baseado na análise das funções. Assim, a avaliação deve estar centrada mais na realização que realmente afeta o sucesso da organização do que em aspetos irrelevantes da realização.

Por “medida” – peça central de todo o sistema de avaliação – entende-se a produção de avaliações sobre a realização do empregado em termos de ter sido boa ou má. As escalas de medida devem ser coerentes e aplicar-se a todo um universo, de forma a permitir a comparação entre indivíduos, departamentos, grupos profissionais etc.

A “gestão” diz respeito ao grande objetivo de qualquer sistema de avaliação do desempenho. A avaliação não deve ser apenas uma medida da realização passada que permita elogiar ou criticar um indivíduo pelo trabalho desenvolvido, mas deve sobretudo estar voltada para o futuro, identificando o que os trabalhadores têm de fazer para atingir o máximo do seu potencial. Isto significa que os gestores/avaliadores devem informar, treinar e apoiar os seus colaboradores, de forma a obterem os mais elevados níveis de realização.

A avaliação de desempenho pode ter duas grandes funções: administrativa e de desenvolvimento. A função administrativa prende-se com a utilidade dos resultados da avaliação, para outras técnicas de gestão das pessoas, tais como a remuneração e a promoção, entre outras; a função de desenvolvimento de potencial liga-se à capacitação destinada a aumentar as competências do servidor.

No fundo a avaliação de desempenho deve ser a pedra angular de qualquer sistema eficaz de gestão de recursos humanos. A avaliação de desempenho fornece a informação necessária para a tomada de decisões estratégicas ao diagnosticar o grau de adaptação entre o sistema atual de gestão das pessoas e o que é exigido pela mudança de direção estratégica da organização. Serve ainda como um sistema de controlo estratégico para medir o desempenho atual relativamente aos objetivos estratégicos previamente fixados.

7 Regime remuneratório

7.1 Portugal

O regime de remunerações obedece aos seguintes grandes princípios: O sistema retributivo é extensivo a todos os trabalhadores que possuam uma relação jurídica de emprego público: nomeados, contratados por tempo indeterminado, contratados a termo resolutivo, comissão de Serviço.

Tem por base as seguintes componentes: a) remuneração-base (incluindo subsídio de férias e natal); b) suplementos; c) prémios de desempenho. Há uma tabela remuneratória única (engloba a totalidade de níveis remuneratórios, das carreiras gerais e especiais); o número de posições remuneratórias deve permitir que o trabalhador atinja a posição máxima perto do fim da sua vida profissional.

A Lei nº 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, prevê, no nº 1 do seu artigo 69º, que, por decreto regulamentar, se identifiquem os níveis remuneratórios correspondentes às posições remuneratórias das categorias.

Assim, o objeto do Decreto Regulamentar nº 14/2008, de 31 de julho é dar concretização àquela previsão legal no que às carreiras gerais respeita. São, pois, identificados os níveis remuneratórios correspondentes às posições remuneratórias daquelas carreiras e respetivas categorias, em estreita conformidade com os princípios e regras estabelecidos na Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Pelo decreto regulamentar são criadas, ainda, nas carreiras de assistente técnico e de assistente operacional posições remuneratórias complementares.

Os níveis remuneratórios correspondentes às posições remuneratórias das categorias das carreiras de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional constam abaixo:

Gráfico 2 – Posições e níveis remuneratórios das carreiras gerais

Carreira de técnico superior														
Categoria de técnico superior														
Posições remuneratórias	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª
Níveis remuneratórios	11	15	19	23	27	31	35	39	42	45	48	51	54	57

Fonte: própria

Carreira de assistente técnico
Categoria de coordenador técnico

Posições remuneratórias	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a
Níveis remuneratórios	14	17	20	22

Categoria de assistente técnico

Posições remuneratórias	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a
Níveis remuneratórios	5	7	8	9	10	11	12	13	14

Carreira de assistente operacional
Categoria de encarregado geral operacional

Posições remuneratórias	1 ^a	2 ^a
Níveis remuneratórios	12	14

Categoria de encarregado operacional

Posições remuneratórias	1	2	3	4	5
Níveis remuneratórios	8	9	10	11	12

Categoria de assistente operacional

Posições remuneratórias	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a
Níveis remuneratórios	1	2	3	4	5	6	7	8

Posições remuneratórias complementares
Carreira de assistente técnico
Categoria de coordenador técnico

Posições remuneratórias	5 ^a	6 ^a
Níveis remuneratórios	23	24

Categoria de assistente técnico

Posições remuneratórias	10 ^a	11 ^a	12 ^a
Níveis remuneratórios	15	16	17

Carreira de assistente operacional Categoria de encarregado geral operacional

Posições remuneratórias	3 ^a	4 ^a
Níveis remuneratórios	15	16

Categoria de encarregado operacional

Posições remuneratórias	6 ^a	7 ^a
Níveis remuneratórios	13	14

Categoria de assistente operacional

Posições remuneratórias	9 ^a	10 ^a	11 ^a	12 ^a
Níveis remuneratórios	9	10	11	12

A Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, aprovou a tabela remuneratória única (TRU) dos trabalhadores que exercem funções públicas. A TRU pode ser consultada no sítio eletrónico da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)¹³.

A mudança de posição remuneratória opera-se, em regra, para a posição imediatamente superior, dependendo da verificação de requisitos de tempo e de classificação de serviço; elimina-se a natureza automática e permanente de quaisquer suplementos; em matéria de suplementos segue-se um princípio de limitação, de modo a que apenas existam quando os trabalhadores, em certos postos de trabalho, tenham condições mais exigentes que outros de idêntica carreira ou categoria.

Os suplementos constituirão, em regra, montantes determinados e não percentagens da remuneração base; os suplementos são sempre referenciados a um concreto posto de trabalho, e não apenas à titularidade da carreira, categoria ou área funcional; aos trabalhadores com melhor desempenho pode ser atribuído um prémio pecuniário, de prestação única, caso exista disponibilidade orçamental para o efeito; prevê-se a possibilidade de sistemas específicos de recompensa pelo desempenho em carreiras especiais e em função do resultado de equipas. As posições remuneratórias complementares encontram-se reguladas pelos arts. 103.º da LVCR e 3.º do Decreto Regulamentar 14/2008, de 31 de setembro.

A remuneração base integra uma tabela remuneratória única constituída por níveis remuneratórios (art. 68.º n.ºs 1 e 2 LVCR); manutenção da proporcionalidade relativa entre os níveis aquando da alteração dos seus montantes: caso especial da remuneração mínima mensal garantida (art. 68.º n.ºs 4 e 5 LVCR); fixação dos níveis remuneratórios das categorias (art. 69.º LVCR): i) intervalos iguais ou decrescentes consoante se trate de carreiras uni ou pluricategoriais; ii) níveis remuneratórios sempre ascendentes com uma única hipótese de sobreposição; iii) caso especial de sobreposição de níveis nas posições remuneratórias complementares (art. 103.º-A LVCR).

Alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária (art. 46.º LVCR) pode ocorrer por: pré-afetação global de dotações para alterações de posicionamento remuneratório; desagregação sucessiva da dotação por carreira e, ou, categoria, por atividade e, ou, por área de formação académica ou profissional (neste caso, se caracterizar o posto de trabalho); no prazo (15 dias) e publicitação da decisão.

Por regra, a alteração do posicionamento remuneratório (art. 47.º n.ºs 1 a 5 e 7 LVCR) tem lugar: i) verificação do preenchimento dos requisitos de avaliação do desempenho dos trabalhadores; ii) independentemente do órgão/serviço onde e da função/cargo que o trabalhador desempenha; iii) ordenação dos trabalhadores que preenchem os requisitos (ordem decrescente da última avaliação); iv) distribuição das dotações para alteração para a posição seguinte; v) última alteração com a previsível execução total, no ano, da dotação afeta: maior viabilidade de alterar posições de trabalhadores que não se encontrem em funções no órgão ou serviço; vi) produção de efeitos da alteração: 1 de janeiro.

Exceções na alteração do posicionamento remuneratório: alteração obrigatória (art. 47.º n.º 6 LVCR): reunião de 10 pontos na avaliação do desempenho (prefere na execução das dotações); alteração para a posição seguinte sem reunião dos requisitos

¹³ <https://www.dgaep.gov.pt/etab/remun.htm>

(art. 48º n.ºs 1, 4 e 5 LVCR): i) condicionada ao cabimento nas dotações afetas; ii) depende da obtenção, na última avaliação, da menção máxima ou da imediatamente inferior; iii) depende de parecer do CCA; iv) depende de fundamentação especial; v) depende de publicitação da alteração e do parecer do CCA no Diário da República, por publicitação. Limite (art. 48º n.º3 LVCR): a posição máxima em que foi colocado trabalhador ordenado superiormente.

Suplementos remuneratórios. Os pressupostos (art. 73º n.º 1 LVCR): postos de trabalho com idêntica caracterização categorial mas com diferentes condições funcionais. A atribuição (art. 73º n.º 2 LVCR): aos postos de trabalho com condições mais exigentes (“objetivação” do suplemento). Os tipos (art. 73º n.º3 LVCR): condições anormais e transitórias; condições permanentes. Manutenção dos suplementos (art. 73º n.ºs 2, 4 e 5 LVCR): a quem ocupe os postos de trabalho; enquanto haja exercício efetivo de funções; enquanto as condições perdurarem. Criação (art. 73º n.º 7 LVCR): por lei; por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT) (em contrato).

Prémios de desempenho. Dotação pré-definida, pelo mínimo, para atribuição de prémios de desempenho (art. 74º n.º 1 LVCR). Desagregação sucessiva da dotação por cargo, carreira e, ou, categoria, por atividade e, ou, por área de formação académica ou profissional (neste caso, se caracterizar o posto de trabalho) (art. 74º n.ºs 1 e 2 LVCR). Prazo (15 dias) e publicitação (afixação e “net”) da decisão (art. 74º n.º 2 LVCR).

Identificação dos trabalhadores em função da obtenção, no último ano, da menção máxima ou da imediatamente inferior na avaliação do desempenho (art. 75º n.º 1 LVCR). Trabalhadores que, a qualquer título, exerçam funções no órgão ou serviço (art. 75º n.º 1 LVCR).

Exclusão dos trabalhadores que tenham alterado a sua posição remuneratória com efetivo reflexo na sua remuneração (pode não tê-lo se recebam por categoria superior, por exemplo) (art. 75º n.º 3 LVCR). Ordenação dos trabalhadores que preencham os requisitos (ordem decrescente da avaliação) (art. 75º n.º 2 LVCR).

Distribuição das dotações no valor de uma remuneração base mensal (art. 75º n.º 3 LVCR). Execução total das dotações: possibilidade de reforço por via do remanescente para alterar posições remuneratórias (arts. 75º n.º 4 e 7º n.º 5 LVCR). Outros sistemas de recompensa do desempenho (art. 76º LVCR): por lei; por IRCT (em contrato).

7.2 Brasil

Os sistemas de recompensas correspondem ao conjunto de contrapartidas materiais e não materiais que os servidores auferem em virtude da sua avaliação de funções, da qualidade do seu desempenho e da sua identificação com a cultura e estratégia da instituição. Qualquer sistema de compensação deve possuir três componentes: compensação (salário/vencimento) base; incentivos destinados a recompensar os trabalhadores

pela qualidade do desempenho; benefícios ou compensação indireta.

A compensação direta é integrada por duas componentes: o salário de avaliação de funções ou parte fixa e o salário de desempenho ou parte variável. Esta última é composta pela parte ligada ao desempenho pessoal e pela parte devida ao desempenho da equipa ou do departamento onde o trabalhador se insere.

O objetivo primordial dos sistemas de compensação é o reforço do grau de satisfação no trabalho e da produtividade e da excelência organizacional. Salienta-se que o facto de se falar em sistemas, e não em sistema, tem a ver com o facto de haver diversos tipos de contrapartidas que devem articular-se mútua e coerentemente com os objetivos estratégicos da organização.

A primeira observação salienta na comparação dos dois sistemas é que, existindo na literatura duas grandes categorias de instrumentos de compensação – instrumentos baseados na função (job-based) e baseados nas habilidades (skill-based) –, ambos os sistemas estão baseados na função, embora no caso português o prémio de desempenho possa corrigir este desequilíbrio acentuando o lado das capacidades demonstradas na avaliação do desempenho.

Por outro lado, os sistemas de recompensas satisfazem normalmente os seguintes objetivos: atrair e reter os empregados; motivar; socializar; estimular a ambição por novos desafios dentro da organização; reduzir custos. Todavia, atrair e reter servidores, em ambos os países, consiste em um objetivo não problemático dada a grande atratividade que o vínculo jurídico de emprego público há décadas exerce sobre os jovens.

Em Portugal, as carreiras de assistente técnico e de assistente administrativo ganham por norma acima da média do setor privado; apenas ganha abaixo a carreira de técnico superior. No Brasil, aparentemente todas as carreiras recebem acima da média do setor privado e representam uma forte atração sobre os candidatos a emprego.

O valor/ano da folha de pagamento, de acordo com a informação recolhida no Ministério do Planejamento, corresponde aproximadamente aos montantes seguintes: servidores ativos cerca de 175,5 biliões de reais (43,45 US\$/bi); aposentados/ pensionistas cerca de 128, 6 biliões de reais (31,84 US\$/bi); atingindo um total de 304, 13 biliões de reais (75,29 US \$/bi).

Acontece que o comportamento dos servidores tem tendência a seguir o estímulo provocado pelas compensações. É, porém, necessário que os sistemas estejam concebidos de forma a estimular os comportamentos adequados e a dissuadir os disfuncionais para a administração. Por outro lado, os sistemas de recompensas poderão estimular os empregados para assumir desafios mais arrojados na hierarquia da organização, espicaçando-os a se esforçarem mais e a

assumir maiores responsabilidades, subindo na pirâmide da organização.

Por fim, os sistemas de recompensas constituem um fator pesado na estrutura de custos, podendo atingir percentagem elevada da estrutura de custos da instituição. Por isso, um bom sistema de recompensas terá de ser concebido de forma a equilibrar os custos com as políticas públicas entregues aos cidadãos. Por último, salienta-se que, no desenho de um sistema de recompensa, deve haver sempre uma análise de custo/benefício, ou seja, controle de custos e definição e regulamentação de benefícios.

A segunda observação prende-se com a perceção de ser a estrutura de custo com pessoal no Brasil mais elevada do que em Portugal. No Brasil, os servidores ganham mais do que os funcionários públicos em Portugal, em particular no caso dos técnicos superiores e cargos de direção e assessoramento.

Salienta-se que um plano eficaz de compensações capacita a organização a atingir os seus objetivos estratégicos e deve estar casado com as características únicas e singulares da organização e da sua envolvente. Por isso, as opções quanto à remuneração, a ter em conta no desenho de um sistema de recompensas, são as seguintes: equidade interna e externa; parte fixa e variável da remuneração; remunerar a realização ou a pertença à organização; remunerar a função ou o indivíduo (competência); tender para um sistema igualitário ou elitista; remunerar acima ou abaixo do mercado externo; recompensas monetárias e não monetárias.

A terceira observação diz respeito ao facto de, apesar de ser a Constituição da República Federativa do Brasil (arts.

37, 39, 40) e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a matriz legislativa sobre remunerações, a legislação específica relativa a indemnizações adicionais é dispersa e muito complexa, sobretudo se tomarmos em linha de conta o Brasil como Estado multinível: administração federal, estadual e municipal.

Por isso, a nota a salientar na comparação entre Portugal e Brasil será a enorme dispersão de diplomas que tratam das remunerações e abonos. Basta analisar o último relatório de março de 2018 (http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-75-marco2018_eleitoral-2018-1.pdf) para se aperceber do grau de complexidade do sistema, dada a sua enorme variedade de situações. Interrogamo-nos se não seria recomendável, com a revisão das carreiras, proceder a uma revisão do sistema de compensações ou salarial com vista à sua simplificação.

A sua diversidade é tão acentuada que, no âmbito deste trabalho, não foi possível detalhá-lo, ao que se junta o facto de não estar no cerne da profissionalização do serviço civil, embora seja um dado importante a ter em linha de conta.





IV. Conclusão

a) Sistema de gestão de pessoas

1 Estrutura burocratizada

Ambos os países, em graus diferentes, possuem uma estrutura administrativa burocratizada de gestão das pessoas. Salienta-se que tradicionalmente a administração de pessoal possuía um caráter meramente administrativo; frequentemente se identificando com a secretaria; tratando as atividades rotineiras tais como registo do cadastro dos funcionários, assiduidades, pagamentos de vencimentos, promoções, benefícios sociais, entre outros processos de idêntica natureza.

Para esta perspetiva tradicional, as pessoas não ultrapassavam a categoria de coisas, dados destinados ao inventário contabilístico e patrimonial da instituição. Os dirigentes dos departamentos de pessoal, por norma, não possuíam formação superior. O importante era ser alguém da confiança. A organização do departamento de pessoal assemelhava-se bastante à organização de uma fábrica. O trabalho estava organizado por mesas, era mecanicista, rotineiro e previsível.

Acontece que o mundo mudou muito com a desmaterialização de processos, a globalização, as redes sociais, fatores que contribuíram fortemente para a sociedade hierarquizada organizada em caixas sobrepostas se transformar em sociedade em rede.

Ora, os pressupostos da gestão das pessoas para esta nova sociedade tiveram que se reinventar e passaram a caracterizar-se por uma atitude pró-ativa, salientando a adaptação e a articulação da gestão de recursos humanos com o planeamento estratégico e a mudança da cultura; por reconhecer que as pessoas representam um capital fundamental capaz de ser desenvolvido; por fazer coincidir os interesses da administração com os dos servidores; por reduzir as hierarquias para aumentar a confiança entre todos (chefias e não chefias); por criar canais abertos de comunicação fomentando a motivação e a mística pelo serviço público; por orientar a gestão e avaliação do desempenho para objetivos, metas e resultados.

A adoção desta nova perspetiva mais estratégica implica transformações na forma como os departamentos de gestão de recursos humanos procedem ao desenvolvimento das competências dos servidores. Os departamentos de gestão de recursos humanos têm de ser: parceiros – sem estar acima ou abaixo dos restantes gestores, ajudando-os na implementação da estratégia e no enfoque na satisfação dos cidadãos; perito na organização do trabalho; campeão no atendimento e resolução dos problemas dos servidores; agente de mudança organizacional, comportamento baseado no axioma de que “nada muda se as pessoas não mudarem”.

2 O conceito de função pública

Outra característica dos dois sistemas em matéria de gestão de pessoas na administração central do Estado e na administração federal prende-se com o conceito de função pública. Portugal, com a publicação da LVCR em 2008, rompeu com a tradição secular de que todo servidor/funcionário estava sujeito ao regime da nomeação e não do contrato. O Brasil ainda se mantém fiel à tradição da nomeação para todo servidor de carreira, quando em Portugal apenas os titulares de funções de autoridade e soberania continuam em tal regime. No caso português, o regime do trabalho em funções públicas aproxima o contratado, para todos os efeitos legais e de flexibilidade de gestão, ao regime comum do trabalho, típico do setor privado, embora com certas ressalvas, tal como salientámos no interior deste relatório. O servidor com um contrato de trabalho em funções públicas na sua atividade deixou de representar o Estado, passou a ser um trabalhador como qualquer outro.

3 Quadro de pessoal

Regista-se ainda um outro ponto que encerra forte diferença entre Portugal e Brasil. Portugal abandonou o conceito de quadro de pessoal rígido, fixado no momento da criação orgânica do serviço. Após 2008, o “quadro de pessoal” cedeu lugar ao “mapa de pessoal” elaborado/atualizado anualmente, com identificação dos postos de trabalho necessários e sujeito ao orçamento atribuído para aquele ano civil. No regime anterior, para mudar o quadro de pessoal de um organismo da administração central do Estado, por exemplo, apenas para excluir ou incluir um novo lugar, seria indispensável publicar uma nova lei orgânica para a entidade. Acresce que o mapa de pessoal compromete mais o dirigente máximo do serviço, no caso, o diretor-geral ou presidente de instituto público com autonomia financeira. O contingente a fixar no mapa de pessoal depende exclusivamente da sua decisão sobre a afetação que fará do orçamento que lhe foi disponibilizado. Se tem verba inscrita no orçamento e se é mais importante investir em força de trabalho do que em outro ponto, então aumenta ou diminui o mapa de pessoal. Passou a existir uma forte relação entre gestão de recursos humanos e gestão orçamental, funções tradicionalmente sem grande interligação.

4 O Brasil em contramão com a tendência

Por fim, subsiste um outro ponto em que o Brasil parece encontrar-se em contramão com as atuais linhas de tendência, recomendadas pelas organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, entre outras, como seja a instituição da obrigatoriedade do concurso competitivo para o preenchimento dos cargos de direção e chefia do poder executivo federal a todos os níveis da hierarquia. Salienta-se que esta prática já entrou na rotina de alguns países da América Ibérica e que o Brasil, como potência regional, poderia também aqui ter uma oportunidade de liderar o processo.

b) Modalidades da relação jurídica de emprego público

5 Modalidades de emprego público

Em Portugal são três as modalidades jurídicas de emprego público – nomeação, contrato, comissão de serviço –, enquanto o Brasil parece lançar mão de apenas duas – nomeação e comissão de serviço –, esta última para os cargos dirigentes e de assessoria (DAS e FCPE).

O vínculo por nomeação, típico da função pública, rege no Brasil todo o sistema de contratação para as carreiras. Trata-se do vínculo comum tal como aconteceu em Portugal até 2008. No Brasil, o vínculo de nomeação é o prevalecente, quer se trate das forças armadas, de segurança interna ou de professores universitários. Não conseguimos medir se a Constituição do Brasil litigaría com esta reforma se houvesse vontade política de estabelecer um divisor de águas semelhante ao português. Este divisor de águas permite à gestão pública ganhar maior flexibilidade na adaptação da força de trabalho às necessidades emergentes, reduzindo nos organismos onde haja excesso e redundâncias e alocando onde haja carência.

6 Fragmentação e complexidade legislativa

O Brasil encontra-se numa situação semelhante à que em Portugal existiu até 2008, em que a legislação relativa à gestão de pessoas no setor público era fragmentada, dispersa, confusa e de difícil interpretação. Com a publicação da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, revogaram-se 55 diplomas legais, sendo o mais antigo o Decreto nº 16 563, de 2 de março de 1929. Portugal começou o seu enquadramento jurídico da gestão de pessoas quase de base zero. Afigura-se-nos que neste ponto há uma janela de oportunidade para aprimorar o processo legislativo e o processo de legiferação recorrendo à economia do direito. Os custos de contexto da complexidade são elevadíssimos para a administração, cidadãos e empresas.

7 Caracterização demográfica

A caracterização demográfica dos servidores está tão envelhecida quanto a portuguesa, salvaguardado o problema da escala de servidores para 10 milhões de habitantes e servidores para 220 milhões. Esta constatação, por um lado, merece atenção política em ambos os países quanto às consequências para os respetivos sistemas de aposentação e de previdência social e, por outro lado, demanda igualmente uma resposta para o rejuvenescimento da força de trabalho.

8 Novo enquadramento jurídico para a gestão das pessoas

Da comparação Portugal e Brasil parece emergir a necessidade de o Brasil operar uma profunda reforma

no enquadramento legal da gestão de pessoas na administração federal; de aprovar um regime novo que abranja múltiplos aspetos relativos ao estatuto jurídico porque se deve enquadrar o exercício de funções públicas, desde a dimensão pública da atividade desenvolvida aos princípios por que se rege a estruturação das carreiras, a exigência de concurso competitivo para ocupação de cargos de direção e chefia em toda a pirâmide hierárquica, a efetiva gestão e avaliação do desempenho individual de servidores e dirigentes, a evolução profissional dos servidores, remunerações, sistema de negociação coletiva e de consulta entre a administração e os sindicatos, sistema de aposentação e pensões e regime de incompatibilidades.

c) Racionalização, mobilidade

9 Convergência das forças políticas e reforma da APF

A reestruturação de serviços operada em Portugal em 2006, na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), presidida pelo autor deste relatório, e aquela em 2012, da responsabilidade de governo de outra orientação política (Centro/Direita), caminharam no mesmo sentido convergente; não houve divergências na orientação estratégica entre o Governo do Partido Socialista e o da Coligação entre o Partido Social Democrata e Centro Democrático Social. Para as grandes questões de reforma é crítico para o seu sucesso que, pelo menos, os partidos do arco da governação se entendam sobre o essencial.

10 Enfoque no cidadão e serviços partilhados

Existe uma impressão, com maior ou menor confirmação em trabalhos empíricos de caráter académico e profissional, de que muitos servidores estarão devotados e empenhados a trabalhar para fins intermédios, voltados para o interior da administração federal, nomeadamente a operacionalização do processamento de salários, e não para o exterior da administração, para os cidadãos e para os temas estratégicos das políticas públicas da administração.

Não haverá aqui uma janela de oportunidade para a criação de serviços partilhados especializados, por exemplo, apenas em processamento de salários, evitando-se a redundância e a dispersão atual por distintas unidades e serviços, tal como tendo sido feito por outros países da OCDE, nomeadamente Portugal? Parece-nos haver espaço para a centralização/partilha dessa atividade operacional, com possibilidade de ganho de escala e liberação da força de trabalho excedente para movimentar para outras atividades com carência de recursos humanos.

11 A dicotomia centralização/descentralização e deslocalização

Ao contrário do serviço civil de Portugal, o brasileiro parece revelar excessiva centralização da gestão de entidades tais como fundações e autarquias, a quem parece que nunca foi concedida autonomia financeira com orçamento autónomo. Tais entidades comportam-se, apesar do que a sua designação anteciparia, como órgãos com apenas autonomia administrativa. Por isso, não podemos deixar de questionar se não seria de aprovar uma lei-quadro destinada a presidir e enquadrar a reestruturação da APF, abandonando a postura atual de modernização por parcelas.

12 Mobilidade

No Brasil, a publicação da Portaria MP 193/2018 deu grande expressão à mobilidade/movimentação de servidores e empregados públicos para composição de força de trabalho entre órgãos, como uma das alternativas num cenário de restrições orçamentárias para aprovação de concursos e provimentos, apesar de este instrumento já estar previsto na Lei nº 8.112/1990. Esta movimentação parece duplamente benéfica e está em linha com o serviço civil de Portugal.

d) Valorização profissional

13 Escolas de governo

Ambos os países dispõem de escolas de governo, nomeadamente a Enap no Brasil e o INA em Portugal, mas não podemos deixar de colocar a questão, para ambos os serviços civis, da sua reinvenção (a sua matriz é a da francesa ENA), ou seja, de saber se não poderiam posicionar-se mais como gestoras do plano de capacitação do governo, passando a execução da capacitação para parceiros credenciados, executando apenas aquelas ações de capacitação em que, pela sua novidade, os parceiros não tivessem capacidade, de maneira que a escola de governo funcionasse como montra de boas práticas de capacitação para os parceiros. Estas escolas teriam ainda a função de orientar e gerir as parcerias e os parceiros. Assim o tempo economizado com o abandono das suas atividades tradicionais de ministrar capacitação passaria a ser investido em novas e mais nobre funções, tais como: levantamento das necessidades de capacitação, construção do plano, gestão do plano, avaliação do plano e avaliação de resultados passados seis meses após ter sido ministrada a capacitação.

14 Capacitação obrigatória para todo os dirigentes

Em Portugal os dirigentes intermédios têm de frequentar um curso chamado FORGEP e os dirigentes superiores, CAGEP. Sugere-se este exemplo pudesse ser endogeneizado para o Brasil.

e) Gestão de carreiras

15 Regime profissionalizado de carreiras

Há um traço de união entre os dois serviços civis – ambos possuem um regime profissionalizado de carreiras em que os titulares são sujeitos à regra do concurso competitivo, universal e aberto. Este regime releva da burocracia profissional como modelo de gestão pública e é semelhante ao existente em França desde o Pós-Segunda Guerra Mundial, ou seja, caracteriza-se como burocrático, rígido, inflexível e comum, às administrações de cultura ibérica.

16 Díspar número de carreiras

Existe um díspar número de carreiras em cada país. Em concreto, no caso do Brasil, cerca de trezentas, e, em Portugal, até 2008 eram 1736 carreiras, tendo passado para 3 carreiras do regime geral com a publicação da LVCR.

17 Nível de litígio judicial

O nível de litígio judicial em redor da gestão das carreiras no Brasil é surpreendente. No acaso português – embora comungue com o brasileiro a característica concursal, a burocracia e o excesso de rigidez nos procedimentos inerentes ao acesso e progresso na carreira –, o nível de contestação judicial é inferior ao brasileiro.

18 Competências duras e moles

O Brasil, ao contrário de Portugal, sobrevaloriza os traços *hard* do perfil (competências duras, tais como habilitações literárias, volume de cursos profissionais frequentados) em detrimento da dimensão *soft* (competências moles, tais como trabalho em equipa, liderança, compromisso organizacional). O atual modelo de seleção para as carreiras no Brasil, se é vantajoso pela objetividade dos seus critérios, pode pecar por ser fraco preditor do comportamento futuro e das reais capacidades dos futuros servidores.

f) Recrutamento para cargos dirigentes

19 Procedimento concursal obrigatório para todos os cargos de direção

Em Portugal, o procedimento concursal é obrigatório para o preenchimento de qualquer cargo da administração do Estado a todos os níveis hierárquicos, ou seja, desde o mais baixo cargo da hierarquia ao mais bem posicionado, o Diretor-geral, que equivale ao Secretário na APF no Brasil.

20 A profissionalização dos dirigentes

A profissionalização dos dirigentes do setor público faz-se pelo reconhecimento do mérito garantido através de procedimentos concursais competitivos. O mérito significa a nomeação da pessoa mais capaz avaliada por critérios essenciais do perfil da posição a recrutar.

21 Criação do Serviço Civil Sénior

As organizações internacionais recomendam que seja criado um pequeno grupo estratégico de topo, o chamado Senior Civil Service (SCS) ou Top Management Service (TMS), que possa atravessar as fronteiras da burocracia departamental, que deverá funcionar como a cabeça de todo o serviço civil. Este grupo de dirigentes da administração executa o papel de charneira entre os políticos, democraticamente eleitos – membros do governo, deputados, prefeitos e governos estaduais e regionais – e a administração ou o sistema do serviço civil.

22 Gestão do Serviço Civil Sénior

O SCS deve ser gerido de forma autónoma, tipo agência, ou entidade administrativa independente, podendo funcionar nomeadamente na dependência do Poder Legislativo para evitar a partidização do sistema. Esta entidade deve ser responsável pela gestão deste pequeno grupo estratégico – seleção, avaliação, valorização dos seus membros, que devem possuir um “espírito de corpo”. O mandato deve ser limitado (5 anos, por exemplo) orientado por uma carta de gestão onde devem constar os objetivos a cumprir. Os seus titulares são inamovíveis nessa posição, a menos que haja claro incumprimento dos objetivos da carta de missão. São recrutados por concurso público competitivo universal aberto a vinculados e não vinculados à administração.

23 Mérito e politização no SC do Brasil

Parece existir uma certa confusão entre mérito e politização na relação entre os titulares de cargos de direção e chefia, contituídos como direção e assessoramento superior (DAS) e as chamadas funções comissionadas do Poder executivo (FCPE). Atualmente aceita-se que a profissionalização anda associada à despolitização. Presentemente, todos os cargos nos APF são preenchidos e os seus titulares designados com base na escolha política. Embora no caso das FCPE, ao contrário do DAS, o universo de recrutamento esteja limitado a servidores com vínculo à administração, não deixam de ser nomeados de forma idêntica, ou seja, na confiança do titular político com poder para designar. Não vimos demonstração empírica que fundamente maior isenção ou competência entre DAS ou FCPE. Dito de outro modo, mesmo que todos os futuros dirigentes fossem escolhidos politicamente de entre os FCPE, não estava garantida a profissionalização destes dirigentes, tal como esta costuma atualmente ser definida.

24 A liturgia concursal

Ambos os serviços civis correm o grave risco de entrarem na ritualização ou da liturgia concursal. Os procedimentos concursais, apesar das suas enormes vantagens, não são um valor em si mesmos; a sua eficácia, a capacidade para escolher a pessoa certa para o lugar certo, está condicionada a diversas variáveis, de objetividade das provas, de fidelidade do perfil, de isenção dos membros da banca, entre outros fatores. A liturgia pode ocorrer tanto no recrutamento de candidatos para as carreiras da administração como para dirigentes. Esta nota apenas busca alertar para a necessidade de não se descansar com o facto de já existir um procedimento concursal. Será indispensável o seu constante aprimoramento.

g) Avaliação do desempenho

25 Gerir versus avaliar o desempenho

Tanto o sistema português quanto o brasileiro não articula nem prioriza a relação entre gestão e avaliação do desempenho. No entanto, o SIADAP português está ancorado no conceito de gestão por objetivos. Salvo melhor entendimento, o sistema brasileiro poderia ser repensado no contexto da nova governança pública. Neste novo contexto, abandonaria a posição isolada de um instrumento de gestão sem ligação aos restantes processos de gestão de pessoas.

h) Remuneração

26 Remuneração baseada na função ou nas capacidades

Os dois sistemas estão baseados na função, embora, no caso português, o prémio de desempenho possa corrigir este desequilíbrio acentuando o lado das capacidades demonstradas na avaliação do desempenho.

27 Estrutura salarial

Em Portugal, a carreira de assistente técnico e de assistente administrativo ganha, por norma, acima da média do setor privado; apenas ganha abaixo a carreira de técnico superior. No Brasil, aparentemente todas as carreiras recebem acima da média do setor privado e representam uma forte atração sobre os candidatos a emprego. No Brasil, os servidores ganham mais do que os funcionários públicos em Portugal, em particular no caso dos técnicos superiores e cargos de direção e assessoramento.

28 Complexidade da legislação salarial

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil (arts. 37, 39, 40) e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sejam a matriz legislativa sobre remunerações, a legislação específica relativa a indemnizações adicionais é dispersa e muito complexa, sobretudo se tomarmos em linha de conta o Brasil como Estado multinível: administração federal, estadual e municipal.

